

CA20N
XC21
-1994
P71

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

REPORT ON INSTITUTIONAL SERVICES (Section 3.17, 1993 Annual Report of the Provincial Auditor)

3rd Session, 35th Parliament
43 Elizabeth II

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts.

Report on Institutional Services (section 3.17, 1993 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur les Services des établissements pénitentiaires (s. 3.17, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1993).

ISBN 0-7778-3349-2

1. Corrections--Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur les Services des établissements pénitentiaires (s. 3.17, Rapport annuel du Vérificateur provincial de 1993).

HV9509.O5O57 1994

364.6'09713

C94-964054-9E



STANDING COMMITTEE ON
PUBLIC ACCOUNTS



COMITÉ PERMANENT DES
COMPTES PUBLICS

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

The Honourable David Warner, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report on Institutional Services and commends it to the House.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. Cordiano'.

Joseph Cordiano, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
October 1994

MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

JOSEPH CORDIANO
CHAIR

DIANNE POOLE
VICE-CHAIR

GILLES BISSON

BOB CALLAHAN

BRUCE CROZIER

BOB FRANKFORD

ROSARIO MARCHESE

MARGARET MARLAND

LARRY O'CONNOR


STEVE OWENS

ANTHONY PERRUZZA

DAVID TILSON

TODD DECKER
Clerk of the Committee

ANNE ANDERSON
Research Officer



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114682149>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	2
Institutional Services Program	2
Offender Characteristics	2
PROVINCIAL AUDITOR'S REVIEW	3
MANAGING AND CONTROLLING COSTS	4
Staffing Costs	4
Number of Staff	5
Salaries and Benefits	9
Attendance	10
Inmates with Mental Disorders	12
Building Size and Age	14
Use of Technology	17
Community Programs	18
Expenditure Savings	20
CORPORATE OBJECTIVES	21
Motivating Offenders Towards Positive Personal Change	22
Educational, Industrial and Rehabilitation Programs	22
Indicators of Effectiveness	24
Security and Protection	26
Future Objectives	26
WORKPLACE HEALTH AND SAFETY	27
HIV/AIDS in Prisons	27
CONCLUDING REMARKS	30
LIST OF RECOMMENDATIONS	31
APPENDIX	33
Schedule of Hearings	33

INTRODUCTION

The Standing Committee on Public Accounts held hearings in January 1994 on the Institutional Services program of the former Ministry of Correctional Services (now Ministry of the Solicitor General and Correctional Services), based on findings reported in section 3.17 of the *1993 Annual Report of the Office of the Provincial Auditor*. The Committee discussed the concerns raised in the Provincial Auditor's Report with the Deputy Solicitor General and Deputy Minister of Correctional Services as well as officials in the Ministry's Correctional Services Division:

Michele Noble, Deputy Solicitor General and Deputy Minister of Correctional Services

Neil McKerrell, Assistant Deputy Minister, Operations Division

John O'Brien, Director, Offender Programming Branch

Dr. Paul Humphries, Senior Medical Consultant and Manager, Clinical Services

Kurt Jensen, Manager, Program Development, Offender Programming Branch

Don Page, Regional Director, Western Region

Tom Watson, Superintendent, Ontario Correctional Institute

In addition to discussions at Queen's Park, Committee members visited the Toronto Jail so that they could observe first-hand one of the institutions under discussion. The Committee appreciates the assistance of Fred Williams, Superintendent, and his staff in accommodating this visit, which was most helpful in understanding the day-to-day operation of one of Ontario's jails.

The Committee thanks all the witnesses for responding to their questions and sharing their knowledge and expertise, as well as the Provincial Auditor and his staff for their assistance.

BACKGROUND

Institutional Services Program

Institutional Services is a program of the Correctional Services Division in the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services (the Ministry of Correctional Services at the time of the audit). The Division provides a variety of custody, treatment and rehabilitation programs for adult offenders aged 18 years and over who have been sentenced to terms of imprisonment of up to two years less one day, as well as special accommodations and programs for 16- and 17-year old youths as required by the federal *Young Offenders Act*. The Division also supervises accused persons awaiting trial, sentencing, transfer, deportation and other judicial proceedings.

At the time of the audit, there were about 6,800 staff in Institutional Services, approximately 80% of employees at the former Ministry of Correctional Services. In addition, there are about 5,000 volunteers who assist the Ministry with rehabilitation programs. For the 1991-92 fiscal year, the former Ministry of Correctional Services had total expenditures of \$583 million, \$420 million of which was expended in the Institutional Services program. Estimated expenditures for Institutional Services were \$427 million in 1993-94 and \$414 million in 1994-95.

Offender Characteristics

At the time of the audit, the Ministry supervised over 62,000 offenders. Only 13% of offenders are incarcerated, with an average sentence length of 75 days for males and 56 days for females. The remaining 87% of offenders are in the community, the majority on probation, others on parole or temporary absence.

On any one day, there are about 8,000 inmates in Ontario's correctional institutions, around 30% of whom are awaiting court proceedings. There are 50 secure institutions which include jails and detention centres, correctional and

treatment centres, and stand-alone youth centres. In addition, there are 54 open custody residences for young offenders, 134 probation and parole offices and 45 community residences.

Offenders are typically young (under the age of 30 years), male (over 90% are men), with below average education (grade 10) and poor reading and writing skills. In addition, many have health problems, including drug and alcohol dependencies and about 15% need psychological or psychiatric help.

PROVINCIAL AUDITOR'S REVIEW

The Office of the Provincial Auditor reviewed the Institutional Services program in 1993 with a view to assessing whether:

- financial, human and physical resources devoted to inmate custody and rehabilitation were being managed with due regard for economy and efficiency; and
- the Ministry was measuring and reporting the achievement of its corporate objectives to "assure protection and security of society and motivate offenders towards positive personal change."

The overall observations of the audit with regard to these objectives were:

- The Ministry has not fully justified increasing staff at a rate significantly higher than the increase in inmates.
- Ontario's staff-to-inmate ratio, as well as correctional officers' salaries and benefits, are higher than in other provinces or the federal government.
- The number of sick days taken and the associated overtime costs for substitutes is an issue of concern at many institutions.
- A number of Ontario's jails are small, old and less efficient than the larger, more modern buildings of some of the other provinces.
- Ontario is releasing a smaller proportion of its incarcerated inmates into community programs than most other provinces even though these programs are often considered more cost-effective.

- The number of inmates with mental disorders has been increasing, following government policy of de-institutionalization.
- The Ministry does not have effective indicators to assess whether it is meeting its goal of motivating offenders towards positive personal change.
- A majority of the institutions reviewed had deficiencies in security policies and procedures.

An earlier review by the Office of the Provincial Auditor had taken place in 1987, one year after the introduction of the *Young Offenders Act*.

MANAGING AND CONTROLLING COSTS

The Provincial Auditor noted the increasing costs of the Institutional Services program. Operating expenditures had increased from \$157 million to \$420 million between 1982-3 and 1991-2, which represented a real (inflation-adjusted) increase of 83%, whereas the number of inmates increased by 28% over the same ten year period. Furthermore, Ontario's program was relatively more expensive than those in the rest of Canada, with an average daily cost per inmate in 1991-92 of \$140, which was 43% higher than the average of \$98 for the other provinces. The Ministry advised the Provincial Auditor that these higher per diem costs were a result of staffing costs, building inefficiencies and a lower utilization of community programs.

Staffing Costs

Since staffing costs account for more than 70% of operating costs in most correctional institutions across Canada, according to the Provincial Auditor, control of staffing costs will have a major impact on the total costs of correctional services such as Ontario's Institutional Services program. Staffing costs are determined by the number of staff and the amount they are paid, as well as the costs associated with absence from work.

Number of Staff

During the period that real operating expenditures increased by 83% (1982-3 to 1991-2), the number of institutional staff rose by 73% yet the number of inmates increased by only 28%. The Provincial Auditor concluded that the disproportionate increase in staff was the primary reason for the significant increase in operational expenditures.

When questioned by the Committee about the addition of 2,900 staff over the ten-year period, the Ministry expanded on the explanation previously given to the Provincial Auditor.

- The *Young Offenders Act*, which was introduced in 1985, increased the workload of the Ministry and accounted for 915 additional staff. Some 500 of these staff were transferred from the Ministry of Community and Social Services, and the balance were added to meet the requirements that young offenders be housed in separate facilities and have individual case management.
- The Askov decision in 1990 resulted in a considerable number of people coming into the system. The greatest impact was in southern Ontario where there was already pressure on the system. The Ministry added extra capacity and consequently additional staff.
- The number of offenders who have mental disabilities or are developmentally challenged and require additional treatment has increased, placing additional demands on staffing. At least 15% of inmates (about 1,000 to 1,500 on any one day) have a mental illness that would benefit from psychiatric or psychological services, and a further 6.7% of inmates (around 500) have serious mental health problems and in many cases should be hospitalized.
- The number of people who have committed serious offences has increased, which has an impact on the way the institutions operate.
- Around 500 to 600 of the increase in staff results from including in the staffing levels unclassified employees who had been omitted from the base year of 1982-83.
- Occupational health and safety factors.

The Committee found that these explanations did not completely account for the additional 2,900 staff and was concerned that the Ministry did not appear to know why all of the additional staff were hired. It questioned why speeding up the rate at which people go through the justice system (as a result of the Askov decision) should increase the number of staff required when the actual number of offenders would remain unchanged, or may even decrease as cases were dropped as a result of delay. Furthermore, as the Provincial Auditor noted, implementation of the *Young Offenders Act* between 1985 and 1988 did not significantly increase the number of inmates, as the Ministry already had responsibility for 16- and 17-year old offenders before the YOA was implemented.

Another factor that contributes to the total number of staff is the staff-to-inmate ratio. The Provincial Auditor found that, on average, Ontario had the highest staff-to-inmate ratio of all the provinces with 0.85 staff for each inmate in Ontario compared to an average of all provinces of 0.61.

The Ministry explained that there can be differences in the staff-to-inmate ratio amongst different institutions. The inefficient design of Ontario's smaller and older jails, as discussed later in this report, requires higher staffing levels than the newer buildings. The different functions served by the institutions also vary the staff-to-inmate ratio. The Ministry said that the heaviest staff resources are in young offender facilities and treatment facilities; correctional centres also have a high level of staff per offender because of the programming that takes place, while the ratio is lowest in jails and detention centres where the staff's role is purely correctional supervision.

Table 1 has been developed from data provided by the Ministry on the total number of staff (correctional, clinical, program and administrative), the capacity and age of each facility. It provides a rough indicator of the staff-to-inmate ratio for each institution. The table shows that, as the Ministry had indicated, many of those with higher ratios are among the older institutions, young offender or treatment facilities. However, the Committee notes that there are some older buildings and young offender institutions among those with low staff-to-inmate

TABLE 1

INSTITUTION RANKED BY STAFF:INMATE RATIO				
Institution	Date Opened	Capacity (Jan. 10/94)	Staff	Staff:Inmate at Capacity
Perth Jail	1862	15	37	2.47
Bluewater YC	1975	111	191	1.72
Fort Frances Jail	1907	21	33	1.57
Brookside YC	1948	109	169	1.54
Cecil Facer YC	1971	98	151	1.54
Northern TC	1990	96	143	1.49
Sprucedale YC	1962	90	134	1.49
Brockville Jail/YO	1842	36	53	1.47
Stratford Jail	1886	30	41	1.37
Cornwall Jail	1834	33	45	1.36
Lindsay Jail	1863	35	44	1.26
L'Orignal Jail	1825	32	38	1.19
Pembroke Jail	1867	37	41	1.11
Vanier Centre YO	1969	166	180	1.08
Haileybury	1928	40	43	1.08
Millbrook CC	1957	250	245	0.98
Parry Sound Jail	1878	45	43	0.96
Peterborough Jail	1842	52	49	0.94
Barrie Jail	1842	122	112	0.92
Sault Ste. Marie	1914	94	85	0.90
Whitby Jail	1959	128	115	0.90
Thunder Bay Jail/YO	1919	119	105	0.88
Kenora Jail/YO	1926	111	97	0.87
Owen Sound Jail	1869	50	43	0.86
Guelph CC, PC, GATU	1915	547	469	0.86
Walkerton Jail	1866	50	42	0.84
Chatham Jail	1849	50	42	0.84
Sarnia Jail	1961	63	52	0.83
Coburg Jail	1906	50	41	0.82
Wellington DC/YO	1980	122	98	0.80
Waterloo DC	1952	96	77	0.80
Elgin-Middlesex DC/YO	1977	340	270	0.79
OCI	1973	228	179	0.79
Rideau CC & TC	1947	292	227	0.78
Metro Toronto West DC	1977	604	461	0.76
Niagara DC/YO	1973	201	151	0.75
Hamilton-Wentworth DC/YO	1978	392	291	0.74
Sudbury Jail	1930	153	108	0.71
Burtch CC	1948	244	171	0.70
Brantford Jail	1852	83	57	0.69
Thunder Bay CC	1926	156	98	0.63
Quinte DC/YO	1971	228	140	0.61
Monteith Complex	1946	230	139	0.60
Metro Toronto East DC	1977	408	246	0.60
Maplehurst Complex	1975	713	424	0.59
Ottawa-Carleton DC/YO	1972	354	209	0.59
Windsor Jail/YO	1925	143	79	0.55
North Bay Jail	1930	98	53	0.54
Toronto Jail	1958	504	258	0.51
Mimico CC	1952	561	235	0.42
Camp Hillsdale	1957	50	18	0.36

Source: Based on Exhibits 3/02/010 and 3/02/023, pp. 12-13, provided by the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, and filed with the Clerk of the Standing Committee on Public Accounts on January 25, 1994 and April 14, 1994 respectively.

ratios e.g. Brantford Jail, Windsor Jail/YO. There may be practices among these institutions that could be utilized elsewhere in order to reduce the number of staff required.

Another factor affecting staff-to-inmate ratios relates to balancing supply and demand. The demand for beds comes from the judicial system and is beyond Ministry control, yet the Ministry must be able to provide and staff beds as and when required. The Ministry must therefore have sufficient staff available at all times. Similarly, the use of intermittent sentencing causes staffing pressures. Mimico Correctional Centre, for example, has 300 offenders who report in only at weekends.

The Ministry has indicated that it is in the process of undertaking a staffing review. The initial analysis has been completed; the Ministry is examining each post to ensure that it is in fact required, and will also evaluate the schedules to see if they could be more efficient.

The Committee was concerned by the relatively high number of staff employed in Ontario's institutions. It welcomes the Ministry's staffing review and other proposals for rationalization, and urges the Ministry to make every effort to rationalize its staffing and continuously monitor the number of staff required. Since one issue concerns responding to a variable level of inmates, the Ministry might wish to consider supplementing a base level of staff at an institution with a pool of correctional, programming and treatment employees within each region who can move from institution to institution according to the demand.

The Committee recommends that:

1. **The Ministry should investigate whether procedures practised by institutions with low staff-to-inmate ratios can be utilized by institutions operating with high staff-to-inmate ratios in order to improve their efficiencies.**

2. **The Ministry should take the actions required to reduce the present high staff-to-inmate ratios to efficient levels, on the basis of information gained in its staffing review and analysis and after reviewing the practices of other jurisdictions.**

Salaries and Benefits

The Provincial Auditor's review found that the salaries and benefits for Ontario's correctional officers were the highest of all Canadian jurisdictions, and noted that at the time of the audit, Ontario paid its correctional officers \$36,200 to \$44,500 per year. Correctional Services Canada, in comparison, paid its correctional officers an annual salary of \$28,300 to \$38,700. Furthermore, salary rate increases for Ontario's correctional officers over the ten-year period exceeded the rate of inflation by almost 20%.

The Ministry pointed out to the Committee that salaries are established by Management Board, not by the Ministry. They also explained that salary settlements in many instances had been in line with inflation, but admitted that there were occasions where settlements were substantially higher or where arbitrators had handed down large settlements. The higher salary levels are the cumulation of several decisions.

The Committee understands that the Ministry has not been involved in negotiating salaries. Nevertheless, salaries and benefits are a major factor in staffing costs and were a part of the audit process. The Committee believes that if the Ministry is to be held accountable for salaries and benefits, it requires some authority to manage these expenditures which are currently beyond its control. The Committee recognizes, however, that this aspect of accountability is a larger policy issue across the government. Until the issue is addressed government-wide, the Ministry should work with Management Board to ensure that the salaries and benefits of staff in correctional institutions are both comparable with those in other jurisdictions and appropriate for the qualifications and experience required. The Committee therefore recommends that:

3. **The Ministry, in collaboration with Management Board, should take steps to ensure appropriate salary and benefit levels within correctional institutions.**

Attendance

The Ministry indicated that, under the bargaining agreement, staff are allowed six sick days with full pay each calendar year. The need to maintain security requires that, when a correctional officer is absent on sick leave, he or she must be replaced to ensure that the position is filled at all times. In many cases this means paying the substitute officer at an overtime rate. Expenditures on salaries for the additional staff required to cover absenteeism therefore contribute to the staffing costs. The Provincial Auditor's review noted that in the fiscal year 1991-92, short-term sick day usage cost the Ministry over \$12 million in salaries and overtime.

Sick leave at the eight institutions visited by the Provincial Auditor ranged between 4.5 days to over 20 days per correctional officer. Documentation provided by the Ministry showed that the annual average number of sick days per employee for all institutions ranged from 6.3 to 14.4 days over the three years 1991-1993. Records supplied by Management Board of Cabinet show that, in 1992, the average number of short-term sick days per employee for the institutions themselves was higher than for Correctional Services as a whole or ministries government-wide (Table 2).

Improved attendance will help to reduce staffing costs. The Provincial Auditor noted that a key control mechanism at the institutions is the requirement that an Attendance Review Committee monitor staff attendance. However, he found that the level of attendance monitoring and follow up varied among the institutions visited; the institution that was most successful in minimizing sick day usage had timely attendance monitoring, sent out warning letters, and terminated chronic abusers. He recommended that the Ministry strengthen its monitoring of sick day usage and develop a consistent disciplinary process.

TABLE 2

AVERAGE SHORT TERM SICKNESS DAYS PER EMPLOYEE 1992	
Institutions: ¹	
Bargaining Units	14.4
Management	10.3
Correctional Services: ²	
OPSEU	10.2
Management	6.9
All Ministries: ²	
OPSEU	10.5
Management	6.6

Sources:

(1) From documentation provided by the Deputy Solicitor General and Deputy Minister of Correctional Services under cover of a letter to the Clerk of the Standing Committee on Public Accounts dated April 7, 1994, Exhibit 3/02/023.

(2) From tables provided by Management Board of Cabinet to Legislative Research Service.

The Ministry acknowledged that attendance had been a significant issue in correctional institutions for a number of years, and emphasized that it is determined to reduce the level of absenteeism. The average number of sick days per employee is relatively high because the work is difficult, stressful, and employees may get injured on the job. The higher levels of sick day usage may also reflect the impact of shift work on health and contact with inmates who are not always healthy. The Ministry is working with OPSEU to study the issue of stressful working conditions.

The Ministry also explained that the issue of attendance review and monitoring is complex, labour intensive and it can take two or three years to establish a pattern of abuse. There are certain procedures that have to be followed and guidelines have been laid down as a result of arbitration decisions. One difficulty in monitoring abuse of sick leave is that some staff object to management asking why they are ill and questioning the use of a sick day benefit to which they are entitled. Furthermore, employees cannot be compelled to divulge health information. Under the collective agreement, management can ask for a medical certificate after five days absence; if abuse is suspected, they can ask for the

certificate at any time but must be able to justify their suspicions. One method used by management to get the health information they need is to send a letter to the physician outlining the demands of the jobs and asking the physician to evaluate the individual against those criteria. One question the Ministry wishes to include in the criteria concerns regular and consistent attendance at work.

Each institution has followed its own attendance management program, and there has been no single generic model across all institutions. The Ministry has recognized the need to identify a model of best practices and has established a committee that has reviewed each institution's program in order to develop a single model. The objective is to have the model ready in the spring, to be implemented by all institutions.

The Committee supports the Ministry's actions in developing best practices for monitoring attendance across all institutions. Once a single model has been implemented, the Committee urges the Ministry to monitor attendance closely to ensure that the model is effective in managing the number of sick days taken. At the same time, the Committee believes that the Ministry should continue to analyze the underlying workplace conditions that give rise to a high number of absences and take steps to improve the causes as well as the symptoms of the problem. The Committee recommends that:

4. **The Ministry should implement a single, more effective attendance management program as soon as possible, and review this program continuously over a three year period to assure themselves that the model selected is achieving the desired results.**
5. **The Ministry should undertake an analysis of workplace conditions with a view to alleviating those conditions that contribute to absenteeism.**

Inmates with Mental Disorders

According to the Ministry's best estimate, at least 15% of inmates have a mental illness that requires psychiatric or psychological services, and a further 6.7% are

seriously mentally ill. This number has been increasing as a result of the government's policy of de-institutionalization. The Ministry has been working with the Ministry of Health as well as the Ministry of Community and Social Services to respond to the needs of offenders with mental illness.

The Ministry described its network of psychiatric, medical, nursing and other services which is available across the province. Each institution has procedures in place to deal with individual health needs. In addition, the Ministry has established its own treatment centres:

- 220 bed treatment facility, the Ontario Correctional Institute at Brampton;
- Two 84 bed assessment and treatment units at Guelph and on the grounds of the Rideau Correctional centre;
- 96 bed treatment facility at Sault Ste Marie which is paired with Correctional Service Canada (48 beds each, equally funded but totally run by Ontario);
- 23 bed treatment facility at Vanier for women;
- 26 bed treatment facility for maximum security inmates at Millbrook Correctional Centre near Peterborough; and
- 16 bed treatment centre for francophones at the Ottawa-Carleton Detention Centre.

When inmates are on remand or a short stay, treatment is initiated through the network of services. Upon sentencing, inmates may be moved to one of the treatment institutions. When they are discharged, the Ministry endeavours to have them moved to the appropriate treatment facilities in the community.

The Committee views the costs associated with the increasing number of inmates with mental disorders as an example of the Ministry having to react to policies or actions taken outside its jurisdiction. The Committee also wishes to ensure that the proper treatment is provided to offenders with mental disorders. The Committee believes that the issues should be discussed amongst the ministries involved, and recommends that:

6. **The Ministry should work with the Ministry of Health and the Ministry of Community and Social Services to ensure that proper treatment is provided to offenders with mental disorders.**
7. **The Ministry should work with the Ministry of Health and the Ministry of Community and Social Services to clarify responsibilities for the costs of treating offenders with mental disorders.**

The treatment of schizophrenics incarcerated in an institution was a specific issue discussed by the Committee, in particular whether drugs such as *Risperidone* and *Clozapine* could be made available to inmates through the Ontario Drug Formulary. The Ministry undertook to raise the subject at an interministerial meeting that included the ministries of Health and Attorney General. The Committee has subsequently learned that these discussions have been successful and action has been taken in this regard.

Building Size and Age

The Ministry described Ontario's institutions as relatively old, with over half built before 1930; 14 are more than 100 years old. In comparison, the institutions in the other provinces are more modern, most having been built after 1950.

TABLE 3

PERCENTAGE OF INSTITUTIONS BUILT AFTER 1950			
Alberta	100%	Nova Scotia	67%
Saskatchewan	94%	Manitoba	60%
Correctional Services Canada	87%	New Brunswick	57%
Newfoundland	83%	Ontario	44%
British Columbia	72%		

Source: Based on a document tabled by the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, Exhibit No. 3/02/009, 25 January 1994.

The staffing levels at each institution are significantly affected by the size, age and design of the building, with the older and smaller institutions being less efficient and needing more resources, such as higher staff-to-inmate ratios. The Ministry illustrated the impact on staffing of differing ages and capacity by describing the number of staff required to supervise inmates in three institutions in daytime and midnight shifts. In a large and modern institution (e.g. Toronto West Detention Centre), two correctional officers could supervise four times as many inmates as they could in a small, older institution (e.g. Fort Frances) during the day, twelve times as many at night.

TABLE 4

Institution	Age (capacity)	Staffing			
		Daytime		Midnight	
		Staff	Inmates	Staff	Inmates
Fort Frances	1907 (21 beds)	2	10	2	10
Barrie	1842 (122 beds)	7	120	4	120
Toronto West Detention Centre	1977 (604 beds)	2	40	2	120

Using some floor plans as examples, the Ministry pointed out that the design of the older institutions affected issues such as the proximity of units or sightlines between correctional officers and inmates; poor sightlines mean that more staff are required to supervise a certain number of inmates. It is often not architecturally possible to redesign the interior to improve the supervisory requirements.

Although the older jails are not designed for efficiency, the newer institutions, by contrast, are among the most cost-efficient in the country, according to the Ministry. When considering the efficiency of the institutions, Ontario consequently could be thought of as having two different systems.

If the newer, larger jails are more efficient, the Committee questioned why the Ministry did not replace the smaller jails with larger, more modern buildings in order to achieve cost-savings. According to the Ministry, opportunities to reduce costs through capital investment will be identified as the Ministry proceeds with long-term rationalization of the system. Factors that must be taken into consideration when deciding to close a jail include:

- small jails provide a remand service for local jurisdictions;
- they provide economic benefits to the local community, and are often a major employer within that community;
- it is easier for lawyers, relatives and friends to visit inmates in local jails; and
- the capital cost of building new regional detention centres, which runs at between \$60,000 and \$100,000 per bed.

The Committee appreciates the social and economic benefits of keeping offenders within their community, particularly for young offenders and during the remand period. Consolidation into large regional centres may not be the most effective solution in all cases. Nevertheless, the present economic climate, when governments are willing to make expenditures on infrastructure in order to promote economic growth, e.g. jobsOntario or the federal government infrastructure program, may present opportunities to upgrade some facilities or replace others so that the buildings can be managed more cost-effectively. The use of new technology, as discussed in the next section, may also facilitate rationalization.

The Committee recommends that:

8. **The Ministry should identify opportunities for reducing operating costs. Where such opportunities involve capital investment, the Ministry should prepare a comprehensive cost-benefit analysis that assesses both qualitative and quantitative factors and ensures that correctional services are improved.**

Use of Technology

The use of new technologies can improve efficiencies and may result in operational savings. Without knowing the full extent of the Ministry's current use of technology, opportunities that come to mind include using cameras to improve sightlines in awkwardly designed buildings, further automation of the procedures involved in checking inmates in and out of the institution, maintaining a central register of available beds and staff across the province to help balance workload, or expanding the opportunities for educational and training programs.

One use of technology discussed by the Committee to reduce costs was video conferencing. The Ministry described a pilot project a few years ago where video-conferencing was used for remand inmates instead of physically transporting them between the jail and the court room. The project did not get well established. With a court decision which limited the legal activities that could be carried out by video-conferencing, the number of people who would qualify was reduced. Also the pilot was at the Don Jail which serves several court locations; there was some question of whether video-conferencing would actually reduce the number of vehicles used or merely reduce the number of inmates in each vehicle. The Ministry is conducting renewed analysis in one or two different sites with improved technology. The issue is whether enough people can be served by this method to justify the capital investment.

The Committee believes that some new technologies offer the potential for cost-savings and/or improved service. With the rapid advancement of new technology and communications, the Committee encourages the Ministry to seek opportunities to utilize new technologies in a manner that will achieve overall cost-savings, though it should ensure that the introduction of new technology is not at the expense of service. The Committee recommends that:

9. **The Ministry should work with the other stakeholders in the justice and correctional systems to consider the potential that new technologies may have in achieving a more cost-effective correctional system.**

Community Programs

The Ministry described the different types of community programs.

- The largest correctional program is probation, with around 53,000 adults and 9,000 young offenders on any given day: the probation decision is made by the courts. Involvement in programs that deal with family violence, drinking while impaired, etc. may be a condition of probation.
- The second largest program is parole, with an average count of about 1,800 people released by the parole board.
- Thirdly, there are residential programs, also known as halfway houses or community resource centres, where offenders registered with an institution reside in the community under close supervision, at the discretion of the superintendent.
- Temporary absence program enables offenders to attend school, work, receive medical treatment, attend to family crises or participate in a treatment program, subject to agreement by the superintendent. Around 800 are on a temporary absence program. In 1992-93 the success rate, as reflected in completion of the program, not reoffending, nor breaching any of the conditions, was 96.7%.
- Community service orders require people to do community service rather than go to jail or make restitution. In 1991-92 this program accounted for 786,000 hours of community work. Based on a minimum wage of \$7 per hour, the Ministry estimated this community work to be worth \$5.5 million a year.

The Provincial Auditor's review noted that, of those offenders serving their sentence in an institution, Ontario had proportionately fewer offenders released by superintendents to community programs such as community resource centres and the temporary absence program. As a result the institutions had less flexibility in closing units in correctional centres to achieve greater efficiency. Statistics Canada data revealed that in 1991-92 Ontario placed 11% of those offenders sentenced to institutions in community programs compared to an average of 28% among other provinces.

The Ministry commented that the sentencing pattern varies among provinces. When considering all sentenced offenders (rather than only those inmates

sentenced to an institution as discussed above), Ontario has a higher percentage of offenders sentenced to probation by the courts than most other provinces; in total about 87% of all offenders in Ontario are serving their sentence in the community, a rate exceeded only by Nova Scotia and Prince Edward Island. Also, up to one-third of Ontario's inmates are on remand, awaiting court proceedings. As a result, there is probably a relatively smaller pool of low-risk sentenced offenders within Ontario's institutions who could be released into the community.

TABLE 5

PERCENTAGE OF ADULTS SERVING THEIR SENTENCE IN THE COMMUNITY FISCAL YEAR 1991-92			
Nova Scotia	90%	Manitoba	83%
Prince Edward Island	87%	Newfoundland	83%
Ontario	87%	Quebec	79%
British Columbia	86%	Alberta	74%
New Brunswick	84%	Saskatchewan	73%

Source: Based on a document tabled by the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services, *Provincial Comparison - Total Population*, Exhibit No. 3/02/014, 26 January 1994.

The Committee understands that a large proportion of Ontario's offenders are released into the community on probation or parole. It also notes from documents subsequently submitted that, with the exception of Quebec, Ontario has the highest proportion of inmates on remand of all the provinces, thus also limiting the number of offenders who could be considered for release into the community. It nevertheless believes that efforts should be made to increase the number of low-risk inmates released to attend community resource centres or granted a temporary absence. This would not only reduce residential expenditures but may also improve efforts towards rehabilitation. Releasing inmates into the community requires not only local acceptance of halfway houses but also a support system for the superintendents who make this decision. Superintendents are likely to be conservative in their assessment of the risk of releasing an offender since it only takes one bad decision for the ramifications to be felt by the community and to their career. The Ministry had advised the Provincial Auditor that it was

developing criteria to assist superintendents in assessing risk in placing offenders in community programs. The Committee believes this is a useful approach and recommends that:

10. **The Ministry should establish guidelines to support superintendents in their decision to release offenders to community programs, in order to encourage the use of these programs for low-risk offenders while at the same time protecting the public from the premature release of high-risk offenders.**

Expenditure Savings

The Ministry advised the Committee of a variety of cost-cutting measures it had taken:

- The Correctional Services Division has recently reduced the number of its regions from five to four.
- The number of area offices for probation and parole has been reduced from 50 to 40, though the Ministry continues to operate the full range of locations for services to clients.
- The number of librarians has been reduced and library services made consistent across the different types of institutions.
- Trades instruction has been consolidated down to four locations.
- The number of unclassified staff in recreational programs has been reduced.
- Per diem costs for food and beverages in the institutions have been declining from an average of \$4.32 per inmate in 1989-90 to \$3.75 based on the first six months of this year.

The Ministry also runs self-sufficiency programs across the province; the three main centres are Monteith Correctional Centre in northern Ontario, the Rideau Correctional Centre in eastern Ontario and Burtch Correctional Centre in western Ontario. Under these programs inmates produced food which had a value of \$964,000 in 1991-92, representing 21,000 inmate hours.

The Ministry said that a committee within the Division is reviewing all programs and services across the system with a view to their rationalization, and is expected to report at the end of July. After reviewing the report, the Ministry will be making decisions on how to proceed over the summer and early fall. The Public Accounts Committee hopes that this report will address more substantive issues than those described above. It could be a critical step towards more significant reforms in improving the cost-effective delivery of institutional services.

The Committee recommends that:

11. **The Ministry should complete its study on rationalizing programs and services in Institutional Services by the fall of 1994, and should provide the Public Accounts Committee with a copy of the resulting report. This report should include the actions to be taken and their timeframes.**

CORPORATE OBJECTIVES

The corporate objectives of the former Ministry of Correctional Services, as stated annually in the *Public Accounts*, has been "to assure protection and security of society and motivate offenders towards positive personal change." The activity description of the Institutional Services program in the Ministry's 1993/94 *Estimates Briefing Book* echoes these objectives:

- to provide custody, treatment and rehabilitative programs in adult and young offender facilities so that offenders have increased opportunities for successful re-integration into the community; and
- to ensure that adult and young offender facilities are secure, humane and suitable for offender programming in order to satisfy the disposition of the courts, maintain public safety and promote social adjustment of offenders in the community.

The Provincial Auditor evaluated the achievement of these objectives and noted some deficiencies.

Motivating Offenders Towards Positive Personal Change

Educational, Industrial and Rehabilitation Programs

One way to help offenders to change their behaviour once they have left the institution is to promote the acquisition of additional skills and education, and begin treatment of any addiction problems. The Ministry operates educational, industrial and rehabilitation programs in this respect.

The Committee was of the view that a relatively high number of inmates had learning disabilities. It believes that these inmates should have their special needs identified and was particularly concerned that all inmates were not being tested for learning disabilities on admission. The Committee recommends that:

12. The Ministry should review the necessity of testing inmates for learning disabilities on admission.

The Committee also questioned the Ministry about their provision of education programs for inmates with low educational attainment. The Ministry provided information outlining the variety of educational programs that are available to offenders through Provincial Schools Authority education programs, school-board delivered programs (section 27 and continuing education), and Independent Learning Centre programs.

- Thirty seven Provincial Schools Authority (PSA) teachers are employed by the Ministry to deliver educational programs to nine institutions.
- Educational programs and services are delivered under agreements between the Ministry and school boards.
 - The Ministry of Education and Training will provide funding to school boards that operate special education programs and services for eligible school-aged pupils in care, treatment or correctional facilities (Section 27 funding). The Ministry of the Solicitor General and Correctional Services has formal agreements with school boards at 17 young offender secure custody sites and 27 young offender open custody sites. There are also Section 27

agreements at 16 adult institutions where there are offenders under 21 years of age.

All young offenders go through an intensive testing program to determine their educational level and, since there are a high number of offenders with learning disabilities, identify their special needs and how they can be addressed. Adult offenders are not automatically evaluated and have to request an educational assessment.

- Some school boards offer basic education and literacy services under the Ministry of Education's policy of continuing education. This generally involves school boards in the delivery of education programs at sites where no program was formerly in place with PSA teachers or otherwise. To date, adult basic education through the continuing education model is provided at 12 sites.
- Correspondence courses are available to all adult offenders through the Independent Learning Centre, Ministry of Education and Training, and are portable when students are transferred or released into the community. PSA teachers, school board teachers and ministry employees are appointed as ILC facilitators to enrol, motivate and monitor students' progress. During the 1992-93 school year, approximately 1,600 offenders enrolled in Independent Learning Centre distance education programs.

In terms of gaining work experience, the Ministry described the industrial programs that are run in the institutions under the umbrella of Trilcor Industries. Inmates working for Trilcor make various products that are sold to the public sector; these products include licence plates, picnic tables, inmate clothing, flame-retardant mattresses, computer tables and various canned products. Recent products also support environmental concerns and green workplace initiatives, such as an experimental composter at the Ontario Science Centre, paper recycling and shredding, and high energy reflector fluorescent lights. Sales amount to around \$6 million a year.

As well as making products, the Ministry told the Committee that Trilcor in 1993 established an efficient, environmentally friendly laundry at Maplehurst Correctional Centre. This laundry services eight other institutions in the Metro Toronto area, with additional institutions being added in 1994.

The Committee was impressed with the operation of Trilcor and felt that its market should be expanded to include sales to the private sector. Trilcor might also consider offering services as well as products for sale. This would provide a larger market and improve the skills required to deliver a competitive product or service. To further the rehabilitative and training impact of Trilcor, the Ministry should consider co-operative arrangements with industries around the institutions.

The Committee recommends that:

- 13. The Ministry should expand the market for products made by Trilcor Industries to include both the public and private sectors.**
- 14. The Ministry should develop co-operative work and training arrangements between Trilcor Industries and private industry.**

Finally, the Ministry also provides rehabilitation programs for offenders with drug or alcohol problems. The Ministry directly employs 68 psychologists and has fee-for-service contracts with another 47; there are 208 social workers as well as voluntary self-help groups such as Alcoholics Anonymous. Within the institutions there are about 107 alcohol and drug awareness programs and about 25 specific programs for driving while impaired.

Indicators of Effectiveness

Recidivism (or reoffending) is one of the indicators used to assess any change in an offender's behaviour. One of the comments made by the Provincial Auditor was that the Ministry was not measuring recidivism rates. This concern was first expressed in the Provincial Auditor's 1987 audit, at which time the Ministry indicated that monitoring recidivism rates would be improved with the introduction of the Ministry's computerized offender information system. The 1993 audit subsequently found, however, that this system was still not being used to measure recidivism nor was the Ministry monitoring the effectiveness of its efforts to motivate offenders towards positive personal change in any other way. Without

such measurements, the Ministry cannot evaluate the extent to which it is meeting its objectives of motivating changed behaviour.

The Ministry agreed that it has a role to play in providing supportive environments and work experience, but noted that the short period of time that an inmate is in an institution limits the extent of its influence. It is working to ensure that it will be able to measure recidivism. The first priority in redeveloping the Ministry's computer system was to use it for tracking inmates through the system. Work has subsequently started on being able to extract statistics on recidivism.

Recidivism, however, is only one measure of progress. The Ministry is considering using other statistics as an indicator of personal change, such as whether an inmate continues in programs started within an institution. The development of these indicators will flow out of the objectives being developed in the ongoing strategic planning exercise that is taking place at the Ministry. This review of its objectives, which was delayed by the integration of the former Ministries of Correctional Services and Solicitor General, is now the responsibility of senior management. Once the objectives have been clearly established, the Ministry will develop a framework for program evaluation.

The Committee views establishing the objectives of Institutional Services as critical. Assuming "motivating change" in some form remains an objective of the Institutional Services program, and given the short stay within an institution, the Ministry should develop indicators that measure its success in triggering the commencement of such personal change rather than the achievement of it. To this extent, measuring an inmate's intent to continue in programs on release is a more appropriate indicator of the Ministry's success in motivating change. Recidivism, which signifies a failure to change, is less directly related to the Ministry's activities because it occurs sometime after incarceration and is subject to other influences.

Security and Protection

A second major corporate objective of the former Ministry of Correctional Services is "to assure protection and security of society." The Provincial Auditor noted that a majority of the institutions reviewed had deficiencies in security policies and procedures, but also that the Ministry had taken steps to deal with these deficiencies.

The Ministry told the Committee that security was a matter of pride to their staff and that less than half of one percent of security breaches had resulted in escapes. Security compliance reviews have been required annually rather than every two years since 1992, and a senior committee has been established to ensure appropriate follow-up and response to security recommendations, and to identify the need for changes. The Operational Review and Audit Branch has begun trend analysis work on security issues at each institution, and a small working group has been established to develop a technical security manual.

Future Objectives

The Committee believes that policies and values have been changing and as a result, the current system of correctional services is ineffective. There appears to be some dissonance between the custodial and rehabilitative objectives of correctional services. For example, early release from custody may not be linked to rehabilitative activities that indicate motivation towards personal change. Reducing the number of librarians does not facilitate improved reading skills. There is also insufficient clarity in the linkages and responsibilities between the various ministries to ensure their objectives and policies are compatible. The interministerial justice review committee and the Ministry's own strategic planning exercise may address some of these issues. Nevertheless, the Committee would like to be assured that the Ministry has assessed the correctional services system as a whole as well as its linkages with the overall justice system. Following this assessment, the Ministry should update its objectives to reflect current needs, put

in place a correctional system that will meet those objectives, and develop criteria by which it can measure its success. The Committee recommends that:

15. **The Ministry should complete the review of the correctional services system and the revision of its corporate objectives as quickly as possible, and establish appropriate indicators and procedures so that it can determine how well it attains those corporate objectives.**

WORKPLACE HEALTH AND SAFETY

HIV/AIDS in Prisons

Although not specifically discussed in the Provincial Auditor's report, the impact of offenders with HIV/AIDS on the health of correctional officers was an issue that arose on several occasions during the course of the hearings. The Committee asked whether all offenders were tested for AIDS, and if not, whether testing should be required on admission. The Ministry indicated that, although all inmates are required to have a basic physical examination, there was no mandatory testing for AIDS when an offender enters an institution for two reasons. First, mandatory testing may violate an offender's charter of rights. Secondly, since the average stay in an institution is less than 80 days yet the test may not show positive for up to six months, the test results are not helpful in protecting staff. To safeguard their health, employees are encouraged to assume that all offenders potentially have AIDS or are a carrier, and to take the appropriate precautions. Regardless of whether there was mandatory testing for AIDS, the Ministry would respond in the same manner if there was an altercation or contact with bodily fluids. According to the Ministry, there have been few, if any, grievances filed by correctional officers concerned about safety in the workplace as a result of non-identification of inmates with HIV.

The Committee notes that Correctional Services Canada supports the recommendation of its Expert Committee on Aids in Prisons (ECAP). ECAP strongly opposes mandatory testing on the grounds that the benefits are limited

and questionable, while the harms include breach of inviolability, autonomy, privacy and confidentiality, and the risk of discriminatory treatment. The Expert Committee recommends vigorously promoting testing but on a voluntary basis.

The Committee asked whether inmates who were HIV positive could be separated from the general population in order to protect both other inmates and staff. In reply, the Ministry said that the current circumstances do not usually warrant placing those who are HIV positive separately. In general, those who are significantly ill are admitted to hospital or placed close to the medical unit of the institution. Inmates with special needs, such as drug users, are placed in a special needs unit. Those who do not require special treatment function within the institution.

In order to control the spread of AIDS among offenders within the institutions, the Ministry has been distributing free condoms and dental dams since early October 1993. Issuing free hypodermics or bleach, however, raises security considerations since both could be used as a weapon.

The prevalence of HIV in prison populations has been found to be higher than in the general population. The Ministry discussed studies of inmates in Quebec that showed that 3.6% of male inmates and 7.7% of female inmates tested HIV positive. In both cases there was a greater incidence of inmates with HIV among those who were injection drug users. These studies however focused on risk factors associated with HIV, such as injection drug use and sexual activity, and have limited application to the prevalence of HIV in the prison population because the sample in each case was self-selected and not representative. The Ministry submitted to the Committee the results of a recent study by Dr. Liviana Calzavara¹ on HIV prevalence in Ontario jails, detention and youth centres. This study, which was funded by the federal government and supported by the Ministry, used the left-over samples of urine that were routinely collected from all

¹Liviana Calzavara. *The Study of HIV Prevalence in Ontario Jails, Detention & Youth Centres: Final Report*. University of Toronto: Department of Preventive Medicine and Biostatistics. January 1994.

new inmates. Over 12,000 samples were tested and analyzed. The researchers found that:

- HIV prevalence rates were
 - 0.99% for adult male inmates
 - 1.23% for adult female inmates
 - 0% for young offenders.
- There were regional differences, with the highest prevalence rate for males found in the Metropolitan Toronto region (1.7%) and the highest rate for females in the Eastern region (2.3%).
- Prevalence rates are highest among those with a known history of injection drug use:
 - 3.6% for adult males
 - 4.2% for adult females.

Subsequent to the hearings, the Committee has had the opportunity to view the Ministry's *Communicable Diseases Policy* of April 1994, whose objective is to safeguard the health and safety of its employees, offenders and the general public. Among the Policy directions are that: mandatory testing will not be initiated though voluntary testing will be available; staff training will continue to be provided, with special focus on HIV/AIDS and Hepatitis B; and information packages regarding the prevention of HIV/AIDS and Hepatitis B will be available to offenders. Universal medical precautions should be exercised by all correctional employees whose work assignments involve personal contact with offenders. The Policy also states that there is no record of any Ministry employee having been infected with HIV/AIDS or Hepatitis B by an offender.

The Committee would like to assure the protection of correctional officers. It appreciates, however, that mandatory testing for HIV is of limited use in this regard. Even if a test yielding faster results was readily available and all inmates were tested on admission, a correctional officer involved in an altercation with an

inmate could not be certain that the inmate had not been infected subsequent to admission. The correctional officer would still have to assume that the offender is HIV positive and take precautions. It is important, therefore, that correctional officers have regular training and reliable protective devices provided in order to reduce the risk of infection. Similarly, offenders should be offered anonymous testing and counselling services, and encouraged to seek treatment when identified as HIV positive. Identification would help control the spread of the disease within the institution.

The Committee recommends that:

16. **The Ministry should ensure that correctional officers receive ongoing, appropriate training and are provided with reliable protective devices in order to safeguard themselves against possible infection by inmates with HIV.**
17. **The Ministry should take all the steps required to protect inmates and correctional staff from contracting HIV/AIDS from persons in its institutions who are HIV positive.**

CONCLUDING REMARKS

The Committee believes that the recommendations in this report address specific concerns about the Institutional Services program. It would like to have an opportunity to discuss with the Ministry any issues around the implementation of its recommendations before issuing its final report, and requests that the Ministry respond to the Committee before the end of January 1995, indicating both how and when it could make the recommended changes.

18. **The Ministry should respond to the recommendations contained in this report. The response should include action plans and timeframes, and be received by the Public Accounts Committee before January 31, 1995.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. The Ministry should investigate whether procedures practised by institutions with low staff-to-inmate ratios can be utilized by institutions operating with high staff-to-inmate ratios in order to improve their efficiencies. (8)
2. The Ministry should take the actions required to reduce the present high staff-to-inmate ratios to efficient levels, on the basis of information gained in its staffing review and analysis and after reviewing the practices of other jurisdictions. (9)
3. The Ministry, in collaboration with Management Board, should take steps to ensure appropriate salary and benefit levels within correctional institutions. (10)
4. The Ministry should implement a single, more effective attendance management program as soon as possible, and review this program continuously over a three year period to assure themselves that the model selected is achieving the desired results. (12)
5. The Ministry should undertake an analysis of workplace conditions with a view to alleviating those conditions that contribute to absenteeism. (12)
6. The Ministry should work with the Ministry of Health and the Ministry of Community and Social Services to ensure that proper treatment is provided to offenders with mental disorders. (14)
7. The Ministry should work with the Ministry of Health and the Ministry of Community and Social Services to clarify responsibilities for the costs of treating offenders with mental disorders. (14)
8. The Ministry should identify opportunities for reducing operating costs. Where such opportunities involve capital investment, the Ministry should prepare a comprehensive cost-benefit analysis that assesses both qualitative and quantitative factors and ensures that correctional services are improved. (16)
9. The Ministry should work with the other stakeholders in the justice and correctional systems to consider the potential that new technologies may have in achieving a more cost-effective correctional system. (17)
10. The Ministry should establish guidelines to support superintendents in their decision to release offenders to community programs, in order to encourage the use of these programs for low-risk offenders

while at the same time protecting the public from the premature release of high-risk offenders. (20)

11. The Ministry should complete its study on rationalizing programs and services in Institutional Services by the fall of 1994, and should provide the Public Accounts Committee with a copy of the resulting report. This report should include the actions to be taken and their timeframes. (21)
12. The Ministry should review the necessity of testing inmates for learning disabilities on admission. (22)
13. The Ministry should expand the market for products made by Trilcor Industries to include both the public and private sectors. (24)
14. The Ministry should develop co-operative work and training arrangements between Trilcor Industries and private industry. (24)
15. The Ministry should complete the review of the correctional services system and the revision of its corporate objectives as quickly as possible, and establish appropriate indicators and procedures so that it can determine how well it attains those corporate objectives. (27)
16. The Ministry should ensure that correctional officers receive ongoing, appropriate training and are provided with reliable protective devices in order to safeguard themselves against possible infection by inmates with HIV. (30)
17. The Ministry should take all the steps required to protect inmates and correctional staff from contracting HIV/AIDS from persons in its institutions who are HIV positive. (30)
18. The Ministry should respond to the recommendations contained in this report. The response should include action plans and timeframes, and be received by the Public Accounts Committee before January 31, 1995. (30)

APPENDIX

Schedule of Hearings

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Schedule of Hearings

Tuesday, 25 January 1994

11.00 a.m.

and

2.00 p.m.

Witnesses:

From the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services:

Michele M. Noble

Deputy Solicitor General and Deputy Minister of Correctional Services

Neil McKerrel

Assistant Deputy Minister

Correctional Services Division

John O'Brien

Regional Director – Eastern Region

Correctional Services Division

Tom Watson

Superintendent

Ontario Correctional Institute, Correctional Services Division

Paul Humphries

Senior Medical Consultant and Manager

Clinical Services

Kurt Jensen

Manager

Analysis and Support

Correctional Services

Wednesday, 26 January 1994

10.00 a.m.

and

2.00 p.m.

Witnesses:

From the Ministry of the Solicitor General and Correctional Services:

Michele M. Noble

Deputy Solicitor General and Deputy Minister of Correctional Services

Neil McKerrell
Assistant Deputy Minister
Correctional Services Division

John O'Brien
Regional Director – Eastern Region
Correctional Services Division

Tom Watson
Superintendent
Ontario Correctional Institute
Correctional Services Division

Paul Humphries
Senior Medical Consultant and Manager
Clinical Services

Don Page
Regional Director – Western Region
Correctional Services Division

Thursday, 27 January

10.00 a.m. Adjourn to the Toronto Jail

2.00 p.m. Witnesses:

Michele M. Noble
Deputy Solicitor General and Deputy Minister of Correctional Services

Neil McKerrell
Assistant Deputy Minister
Correctional Services Division

John O'Brien
Regional Director – Eastern Region
Correctional Services Division

Tom Watson
Superintendent
Ontario Correctional Institute
Correctional Services Division

Paul Humphries
Senior Medical Consultant and Manager
Clinical Services

Kurt Jensen
Manager
Analysis and Support
Correctional Services

Jeu di 27 janvier

10 h Ajournement, prison de Toronto

14 h Témoins :

Michele Noble
Sous-solliciteure générale et sous-ministre des Services
correctionnels

Neil McKerrell
Sous-ministre adjoint
Division des services correctionnels

John O'Brien

Directeur régional - région de l'Est
Division des services correctionnels

Tom Watson
Surintendant
Institut correctionnel de l'Ontario, Division des services
correctionnels

Paul Humphries
Conseiller médical principal et directeur
Services cliniques

Kurt Jensen
Directeur
Analyse et soutien
Services correctionnels

Mercredi 26 janvier 1994

10 h

et

14 h

Témoins représentant le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels :

Michèle Noble

Sous-solliciteure générale et sous-ministre des Services correctionnels

Neil McKerrell

Sous-ministre adjoint

Division des services correctionnels

John O'Brien

Directeur régional - région de l'Est

Division des services correctionnels

Tom Watson

Surintendant

Institut correctionnel de l'Ontario, Division des services correctionnels

Paul Humphries

Conseiller médical principal et directeur

Services cliniques

Don Page

Directeur régional - région de l'Ouest

Division des services correctionnels

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Calendrier des audiences

Mardi 25 janvier 1994

11 h

et

14 h

Témoins représentant le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels :

Michele Noble

Sous-solliciteure générale et sous-ministre des Services correctionnels

Neil McKerrell

Sous-ministre adjoint

Division des services correctionnels

John O'Brien

Directeur régional - région de l'Est

Division des services correctionnels

Tom Watson

Surintendant

Institut correctionnel de l'Ontario, Division des services correctionnels

Paul Humphries

Conseiller médical principal et directeur

Services cliniques

Kurt Jensen

Directeur

Analyse et soutien

Services correctionnels

Calendrier des audiences

ANNEXE

17. Que le ministère prenne toutes les mesures nécessaires pour protéger les détenus et le personnel des services correctionnels contre l'infection par le virus du SIDA à la suite de contacts avec des personnes de ses établissements qui sont porteuses du virus. (38)
18. Que le ministère réponde aux recommandations formulées dans le présent rapport. Cette réponse doit comprendre les plans d'action et les calendriers associés, et parvenir au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 31 janvier 1995. (38)

9. Que le ministère travaille de concert avec les autres intervenants des systèmes judiciaires et correctionnels afin d'évaluer la possibilité d'améliorer la rentabilité du système correctionnel à l'aide des nouvelles technologies. (22)
10. Que le ministère élabore des lignes directrices afin d'appuyer les directeurs dans leur décision de remettre en liberté des contrevenants pour qu'ils participent à des programmes communautaires, afin d'encourager le recours à ces programmes pour les détenus à faible risque tout en protégeant le public contre la remise en liberté prématurée de détenus à haut risque. (25)
11. Que le ministère termine son étude sur la rationalisation des services et des programmes des Services correctionnels d'ici l'automne 1994, et remette au Comité permanent des comptes publics un exemplaire du rapport correspondant. Ce rapport doit préciser les mesures à prendre ainsi que le calendrier correspondant. (26)
12. Que le ministère examine la nécessité de soumettre les détenus à des tests afin d'établir, à l'admission, leurs difficultés d'apprentissage. (27)
13. Que le ministère élargisse le marché pour les produits fabriqués par Trilcor Industries en lui permettant de vendre tant au secteur privé qu'au secteur public. (30)
14. Que le ministère favorise la conclusion d'ententes de collaboration en matière de travail et de formation entre Trilcor Industries et des industries du secteur privé. (30)
15. Que le ministère termine l'examen du système des services correctionnels et la révision de ses objectifs ministériels des que possible, puis élabore des méthodes et des indicateurs adéquats afin de pouvoir déterminer le degré d'atteinte de ces objectifs. (34)
16. Que le ministère s'assure que les agents des services correctionnels reçoivent une formation permanente et adéquate et qu'on leur fournit des dispositifs de protection fiables afin qu'ils puissent se protéger contre une infection éventuelle par des détenus porteurs du virus du SIDA. (38)

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le ministère enquête afin de déterminer si les méthodes préconisées par les établissements dont le rapport employé-détenu est faible peuvent être appliquées à des établissements dont ce rapport est élevé afin d'augmenter leur efficacité. (10)
2. Que le ministère prenne les mesures qui s'imposent pour ramener à un niveau efficace le rapport employé-détenu élevé, d'après les informations obtenues dans le cadre de l'examen et de l'analyse de son personnel et après avoir passé en revue les pratiques d'autres provinces. (11)
3. Que le ministère, en collaboration avec le Conseil de gestion du gouvernement, prenne des mesures afin de s'assurer que les niveaux de salaire et d'avantages sociaux des employés des établissements pénitentiaires soient adéquats. (12)
4. Que le ministère mette en place un programme de gestion de l'assiduité unique et plus efficace, dès que possible, puis passe en revue ce programme régulièrement au cours d'une période de trois ans, afin de s'assurer que le modèle choisi permet d'atteindre les résultats voulus. (15)
5. Que le ministère entreprenne l'analyse des conditions du milieu de travail, en vue d'atténuer les conditions qui contribuent à l'absentéisme. (15)
6. Que le ministère travaille de concert avec le ministère de la Santé et le ministère des Services sociaux et communautaires afin de s'assurer qu'un traitement adéquat est offert aux contrevenants souffrant de troubles mentaux. (17)
7. Que le ministère travaille de concert avec le ministère de la Santé et le ministère des Services sociaux et communautaires afin de préciser les responsabilités relatives aux coûts du traitement des contrevenants souffrant de troubles mentaux. (17)
8. Que le ministère détermine les occasions de réduire les frais d'exploitation. Lorsque ces occasions font appel à des dépenses d'investissement, le ministère doit effectuer une analyse coûts-avantages complète qui évalue les facteurs qualitatifs et quantitatifs et garantit l'amélioration des services correctionnels. (20)

Le Comité recommande :

16. Que le ministère s'assure que les agents des services correctionnels reçoivent une formation permanente et adéquate et qu'on leur fournit des dispositifs de protection fiables afin qu'ils puissent se protéger contre une infection éventuelle par des détenus porteurs du virus du SIDA.

17. Que le ministère prenne toutes les mesures nécessaires pour protéger les détenus et le personnel des services correctionnels contre l'infection par le virus du SIDA à la suite de contacts avec des personnes de ses établissements qui sont porteuses du virus.

CONCLUSION

Le Comité estime que les recommandations qui figurent dans ce rapport s'attaquent aux problèmes du programme se rapportant aux services des établissements pénitentiaires. Il aimerait avoir l'occasion de discuter avec le ministère des questions relatives à la mise en oeuvre de ses recommandations avant de rendre public son rapport final et demande au ministère de lui répondre avant la fin du mois de janvier 1995 en précisant comment et quand il compte apporter les changements recommandés. Le Comité recommande :

18. Que le ministère réponde aux recommandations formulées dans le présent rapport. Cette réponse doit comprendre les plans d'action et les calendriers associés, et parvenir au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 31 janvier 1995.

- 4,2 pour 100 pour les adultes de sexe féminin.

Après les audiences, le Comité a eu l'occasion de prendre connaissance de la politique sur les maladies transmissibles d'avril 1994 du ministère, dont l'objectif consistait à protéger la santé et la sécurité de ses employés, des détenus et du public en général. La politique stipule notamment : que les tests obligatoires ne soient pas mis en place mais que des tests soient offerts à titre volontaire; que la formation du personnel continuera à être offerte, avec un accent sur le SIDA et l'hépatite B; que des trousseaux d'information sur la lutte contre le SIDA et l'hépatite B soient offertes aux détenus. Tous les employés des services correctionnels qui, dans le cadre de leur travail, ont des contacts personnels avec les détenus doivent respecter les mesures médicales préventives universelles. La politique précise en outre qu'il n'y a eu aucune indication selon laquelle un employé du ministère a été infecté par le virus du SIDA ou l'hépatite B à la suite de contacts avec un détenu.

Le Comité désire assurer la protection des agents des services correctionnels. Il reconnaît toutefois que les tests obligatoires de dépistage du SIDA ont peu d'efficacité à cet effet. Même si un test permettant des résultats plus rapides était offert et que tous les détenus étaient testés à l'admission, un agent des services correctionnels qui prend part à une altercation avec un détenu ne peut être convaincu que ce détenu n'a pas été infecté depuis son incarcération. L'agent des services correctionnels doit donc présumer que le détenu est anti-VIH positif et prendre les mesures qui s'imposent. Il est toutefois important d'offrir aux agents des services correctionnels une formation régulière et de leur fournir des dispositifs de protection afin de réduire le risque d'infection. De même, on doit offrir aux détenus des tests anonymes et des services de consultation, et les encourager à demander des traitements lorsqu'on détermine qu'ils sont porteurs du virus. L'identification des porteurs du virus peut contribuer à enrayer la propagation de la maladie dans l'établissement.

100 des hommes et 7,7 pour 100 des femmes étaient anti-VIH positifs. Dans les deux cas, ce pourcentage était plus élevé chez les détenus qui étaient usagers de drogues intraveineuses. Toutefois, ces études mettaient l'accent sur des facteurs à risque associés au VIH, comme la consommation de drogues intraveineuses et l'activité sexuelle, et ont limité l'application à la prévalence d'infection au VIH dans la population carcérale car l'échantillon dans chaque cas était le résultat d'un choix libre et donc non représentatif. Le ministère a présenté au Comité les résultats d'une étude récente effectuée par le Dr Liviana Calzavara¹ sur la prévalence d'infection au VIH dans les prisons, centres de détention et centres pour jeunes de l'Ontario. Cette étude, qui a été financée par le gouvernement fédéral et appuyée par le ministère, se servait des prélèvements d'urine non utilisés recueillis régulièrement auprès de tous les détenus. Plus de 12 000 échantillons ont été testés et analysés. Les chercheurs ont découvert ce qui suit :

- Les taux de prévalence d'infection au VIH sont :
 - de 0,99 pour 100 pour les détenus adultes de sexe masculin;
 - de 1,23 pour 100 pour les détenues adultes de sexe féminin;
 - de 0 pour 100 pour les jeunes détenus.
- On a remarqué des différences selon les régions, le taux de prévalence d'infection le plus élevé, pour les hommes, étant celui de la région métropolitaine de Toronto (1,7 pour 100) et le taux le plus élevé pour les femmes étant celui de l'Est (2,3 pour 100).
- Les taux de prévalence d'infection sont plus élevés pour ceux qui ont fait usage de drogues intraveineuses :
 - 3,6 pour 100 pour les adultes de sexe masculin;

¹ Liviana Calzavara, *The Study of HIV Prevalence in Ontario Jails, Detention & Youth Centres: Final Report*, Université de Toronto, Department of Preventive Medicine and Biostatistics, janvier 1994.

leur sécurité sur les lieux de travail en raison de l'absence de tests de dépistage du SIDA sur les détenus.

Le Comité fait remarquer que le Service correctionnel du Canada appuie la recommandation de son Comité d'experts sur le SIDA et les prisons. Ce comité s'oppose catégoriquement aux tests obligatoires en affirmant que les avantages sont limités et douteux tandis que les points négatifs comprennent une violation de l'autonomie, de la vie privée et de la confidentialité et le risque d'un traitement discriminatoire. Le comité d'experts recommande d'encourager les détenus à se soumettre volontairement aux tests.

Le Comité a demandé si on pouvait séparer les détenus qui sont anti-VIH positifs (porteurs du virus) des autres détenus afin de protéger à la fois le personnel et les autres prisonniers. Le ministère a répondu que les circonstances actuelles ne justifient pas de séparer les détenus qui sont anti-VIH positifs. En règle générale, ceux qui sont très malades sont hospitalisés ou placés à proximité du service de médecine de l'établissement. Les détenus qui ont des besoins spéciaux, comme les toxicomanes, sont placés dans une unité des besoins spéciaux. Ceux qui n'ont pas besoin d'un traitement spécial sont traités comme les autres détenus.

Afin d'enrayer la propagation du SIDA parmi les détenus des établissements pénitentiaires, le ministère distribue gratuitement des condoms et des digues depuis le début du mois d'octobre 1993. On ne peut toutefois pas donner de seringues ou d'eau de javel, car celles-ci peuvent être utilisées comme arme et ainsi porter atteinte à la sécurité.

La prévalence d'infection au VIH au sein de la population carcérale est plus élevée que dans la population dans son ensemble. Le ministère a discuté des études effectuées sur des détenus au Québec et qui démontraient que 3,6 pour

- ces objectifs et d'élaborer des critères qui servent à mesurer sa réussite. Le Comité recommande :
15. Que le ministère termine l'examen du système des services correctionnels et la révision de ses objectifs ministériels dès que possible, puis élabore des méthodes et des indicateurs adéquats afin de pouvoir déterminer le degré d'atteinte de ces objectifs.

SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Le virus VIH et le SIDA dans les prisons

Quoique le rapport du vérificateur provincial n'en traite pas précisément, la conséquence de la présence de détenus porteurs ou atteints du virus du SIDA sur la santé des agents des services correctionnels est une question qu'on a soulevée à plusieurs occasions lors des audiences. Le Comité a demandé si on soumettrait tous les détenus à des tests de dépistage du SIDA et, si ce n'est pas le cas, si on devait effectuer ces tests à l'admission. Le ministère a indiqué que même si tous les détenus sont soumis à un examen médical de base, il n'y a aucun test obligatoire de dépistage du SIDA lorsqu'un détenu entre dans un établissement, pour deux raisons. Tout d'abord, les tests obligatoires risquent de porter préjudice aux droits des détenus en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Ensuite, étant donné que le séjour moyen dans un établissement est inférieur à 80 jours et que les tests de dépistage peuvent ne pas donner des résultats positifs avant 6 mois, ces tests ne sont pas d'une grande utilité pour protéger le personnel. Pour protéger leur santé, on encourage les employés à presumer que tous les détenus sont porteurs ou atteints du SIDA et à prendre les mesures qui s'imposent. Peu importe s'il y a des tests obligatoires de dépistage du SIDA, le ministère réagira de la même façon en cas d'altération ou de contact avec des liquides organiques. Selon le ministère, il y a eu peu de griefs par des agents des services correctionnels qui se préoccupaient de

Le ministère a déclaré au Comité que la sécurité était une question de fierté pour son personnel et que moins d'un demi pour cent des atteintes à la sécurité s'étaient terminées en évactions. Depuis 1992, on doit effectuer les examens de la conformité à la sécurité une fois par an plutôt qu'une fois tous les deux ans, et on a mis sur pied un comité principal afin d'assurer une réponse et un suivi adéquats aux recommandations en matière de sécurité, ainsi que de déterminer les besoins de changement. La Direction de la révision des opérations et de la vérification a entamé une analyse des tendances sur les questions de sécurité pour chaque établissement et on a mis sur pied un petit groupe de travail afin de préparer un manuel sur la sécurité technique.

Objectifs futurs

Le Comité estime que les politiques et les valeurs ont changé et que, par conséquent, le système actuel des services correctionnels est devenu inefficace. Il semble y avoir discordance entre les objectifs de garde et de réadaptation des services correctionnels. Par exemple, une remise en liberté rapide peut ne pas correspondre aux activités de réadaptation qui visent à susciter des changements personnels. La réduction du nombre de bibliothécaires ne favorise pas l'amélioration des aptitudes à la lecture. Par ailleurs, les rapports et les responsabilités entre les différents ministères, afin de s'assurer que leurs objectifs et leurs politiques sont compatibles, ne sont pas suffisamment précis. Le comité interministériel de révision de l'administration de la justice et l'exercice de planification stratégique du ministère peuvent s'attaquer à certains de ces problèmes. Malgré tout, le Comité souhaite s'assurer que le ministère a évalué le système des services correctionnels dans son ensemble de même que les liens avec le système judiciaire global. À la suite de cette évaluation, le ministère doit mettre à jour ses objectifs afin de tenir compte des besoins actuels, de mettre en place un système correctionnel qui permette d'atteindre

stratégique qui a lieu au ministère. L'examen de ses objectifs, qui a été retardé par la fusion des ministères des Services correctionnels et du Solliciteur général est désormais la responsabilité de la haute direction. Une fois que les objectifs auront été clairement définis, le ministère élaborera un cadre de travail pour l'évaluation des programmes.

Le Comité estime que l'élaboration des objectifs des Services des établissements pénitentiaires est essentielle. Étant donné que «susciter le changement» d'une façon ou d'une autre demeure un objectif du programme des Services des établissements pénitentiaires, et vu la courte période passée dans un établissement, le ministère doit mettre au point des indicateurs qui permettent de constater dans quelle mesure il réussit à provoquer des changements personnels plutôt que de mesurer la concrétisation de ces changements. À cette fin, la mesure de l'intention du détenu de poursuivre les programmes après sa remise en liberté est un indicateur plus pertinent de la réussite du ministère à susciter le changement. La récidive, qui signifie l'échec des tentatives de changement, est moins directement associée aux activités du ministère car elle se produit un certain temps après l'emprisonnement et dépend d'autres facteurs.

Sécurité et protection

Le deuxième objectif ministériel important de l'ancien ministère des Services correctionnels consiste à garantir la protection et la sécurité de la société. Le vérificateur provincial a remarqué que la majeure partie des établissements examinés présentaient des lacunes en matière de politiques et méthodes de sécurité, mais également que le ministère avait mis de l'avant des mesures visant à combler ces lacunes.

La récidive est un des indicateurs qui sert à évaluer les changements dans le comportement d'un détenu. Or, le vérificateur provincial a fait remarquer, entre autres, que le ministère ne mesure pas les taux de récidive. Cette question a été exprimée la première fois dans la vérification de 1987 du vérificateur provincial : le ministère indiquait alors qu'il comptait améliorer l'évaluation des taux de récidive par la mise en place de son système informatique d'information sur les détenus. La vérification de 1993 a par la suite révélé qu'on n'utilisait toujours pas ce système pour mesurer la récidive et que le ministère ne contrôlait pas non plus d'aucune autre façon l'efficacité de ses efforts visant à encourager les détenus à apporter des changements positifs à leur vie. Sans ces mesures, le ministère ne peut pas déterminer à quel point il atteint ses objectifs en matière de changement du comportement des détenus.

Le ministère est d'accord qu'il a un rôle à jouer dans la mise en place d'environnements de soutien et dans l'acquisition d'une expérience de travail, mais il a fait remarquer que la courte période pendant laquelle le détenu est incarcéré dans un établissement limite la portée de son influence. Il met tout en oeuvre pour s'assurer de mesurer le taux de récidive. La première priorité de la refonte du système informatique du ministère consistait à se servir de ce système pour effectuer le suivi des détenus dans le système judiciaire. On s'est par la suite attaqué à extraire des statistiques sur la récidive.

La récidive, toutefois, n'est qu'une mesure du progrès. Le ministère envisage le recours à d'autres statistiques à titre d'indicateurs des changements personnels, comme la poursuite par le détenu des programmes commencés au sein de l'établissement. La mise au point de ces indicateurs découlera des objectifs élaborés dans le cadre de l'exercice permanent de planification

établissements de la région métropolitaine de Toronto, et d'autres y auront accès en 1994.

Le Comité a été impressionné par les activités de Trilcor et estime qu'on doit élargir son marché et lui permettre de vendre au secteur privé. Trilcor peut en outre envisager d'offrir des services en plus des produits. La société pourrait ainsi élargir son marché et améliorer les compétences requises pour offrir un produit ou service compétitif. Afin de relever l'aspect formation et réadaptation de Trilcor, on conseille au ministère d'envisager de conclure des ententes de collaboration avec des industries installées à proximité des établissements.

Le Comité recommande :

13. Que le ministère élargisse le marché pour les produits fabriqués par Trilcor Industries en lui permettant de vendre tant au secteur privé qu'au secteur public.
14. Que le ministère favorise la conclusion d'ententes de collaboration en matière de travail et de formation entre Trilcor Industries et des industries du secteur privé.

Enfin, le ministère offre également des programmes de réadaptation aux détenus qui ont des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie. Le ministère emploie directement 68 psychologues et a conclu des contrats d'achat de services avec 47 autres; il peut compter sur 208 travailleurs sociaux de même que sur l'aide bénévole de groupes d'entraide comme les Alcooliques Anonymes. Dans les établissements, environ 107 programmes de sensibilisation aux drogues et à l'alcool sont offerts, ainsi que 25 programmes se rapportant particulièrement à la conduite en état d'ébriété.

programmes d'éducation à des endroits où aucun programme n'était auparavant offert, à l'aide d'enseignants de l'Administration des écoles provinciales ou autres. Jusqu'à maintenant, l'éducation de base des adultes, à l'aide du modèle d'éducation permanente, est offerte à 12 établissements.

- Des cours par correspondance sont offerts à tous les détenus adultes par l'entremise du Centre d'études indépendantes et du ministère de l'Éducation et de la Formation, et peuvent être transportés lorsque les étudiants sont transférés ou remis en liberté. On nomme des enseignants de l'Administration des écoles provinciales, des enseignants des conseils scolaires et des employés du ministère afin qu'ils agissent comme animateurs du Centre d'études indépendantes pour enregistrer, motiver et surveiller les progrès des étudiants. Au cours de l'année scolaire 1992-1993, environ 1 600 détenus se sont inscrits aux programmes d'enseignement sur place du Centre d'études indépendantes.

Quant à l'expérience de travail, le ministère a décrit les programmes industriels qui sont offerts dans les établissements sous l'égide de Trilcor Industries. Les détenus qui travaillent à Trilcor fabriquent différents produits qui sont vendus au secteur public; parmi ces produits, citons des plaques d'immatriculation, des tables de pique-nique, des vêtements pour les détenus, des matelas ininflammables, des tables d'ordinateur et différents produits en conserve. La fabrication des produits répond également aux préoccupations environnementales et au souci de respecter l'écologie en milieu de travail, comme un compositeur expérimental au Centre des sciences de l'Ontario, le recyclage et le déshiquetage du papier et des lumières fluorescentes à réflecteur et à haute puissance. Les ventes s'élèvent à environ six millions de dollars par année.

Outre la fabrication de produits, le ministère a indiqué au Comité que Trilcor a établi en 1993 une blanchisserie efficace et écologique au centre correctionnel Maplehurst. Cette blanchisserie est à la disposition de huit autres

En outre, le Comité a interrogé le ministère quant à sa prestation des programmes d'éducation aux détenus dont le niveau d'instruction est faible. Le ministère a fourni des informations décrivant la variété de programmes d'éducation offerts aux détenus par l'entremise des programmes de l'Administration des écoles provinciales, des programmes des conseils scolaires (article 27 et formation continue) et des programmes du Centre d'études indépendantes.

- Le ministère emploie 37 enseignants de l'Administration des écoles provinciales pour assurer la prestation des programmes d'éducation à neuf établissements.
- Les programmes et services d'éducation sont offerts en vertu d'ententes entre le ministère et les conseils scolaires.

Le ministère de l'Éducation et de la Formation offrira un financement aux conseils scolaires qui gèrent des programmes et services d'éducation spéciaux destinés aux élèves d'âge scolaire admissibles qui se trouvent dans les établissements de soins, de traitement ou correctionnels (financement «article 27»). Le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels a conclu des ententes officielles avec les conseils scolaires pour 17 établissements de garde en milieu fermé pour jeunes détenus et 27 établissements de garde en milieu ouvert pour jeunes détenus. Il y a en outre des ententes de type «article 27» pour 16 établissements pour adultes où sont incarcérés également des détenus de moins de 21 ans.

Tous les jeunes détenus sont soumis à un programme intensif de tests afin de déterminer leur niveau d'instruction et, étant donné qu'on compte un nombre élevé de détenus souffrant de difficultés d'apprentissage, d'établir leurs besoins spéciaux et la façon d'y répondre. On n'évalue pas systématiquement les détenus adultes : ceux-ci doivent demander une évaluation pédagogique.

- Certains conseils scolaires offrent des services d'éducation et d'alphabétisation de base, en vertu de la politique d'éducation permanente du ministère de l'Éducation. En règle générale, les conseils scolaires participent alors à la prestation des

des services en établissement dans le 1993/94 *Estimates Briefing Book* du ministère précise les objectifs suivants :

- Offrir des programmes de garde, de traitement et de réadaptation dans les établissements pour détenus jeunes et adultes, de sorte que les détenus aient davantage l'occasion d'une réinsertion dans la collectivité.
- S'assurer que les établissements pour les détenus jeunes et adultes soient sécuritaires, qu'ils respectent les détenus et qu'ils conviennent aux programmes pour détenus afin de répondre aux dispositions du tribunal, qu'ils préservent la sécurité du public et favorisent l'adaptation sociale des détenus dans la collectivité.

Le vérificateur provincial a évalué l'atteinte de ces objectifs et a remarqué certaines lacunes.

Encourager les détenus à apporter des changements positifs à leur vie

Programmes d'éducation, industriels et de réadaptation

Une façon d'aider les détenus à modifier leur comportement, une fois qu'ils sont remis en liberté, consiste à favoriser l'acquisition de compétences supplémentaires et les études complémentaires, ainsi qu'à commencer à traiter les problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme. À cet effet, le ministère gère des programmes d'éducation, industriels et de réadaptation.

Le comité croit qu'un nombre relativement élevé de détenus ont des difficultés d'apprentissage. Il estime qu'on doit déterminer les besoins spéciaux de ces détenus et s'inquiéter qu'on ne leur fasse pas passer, à l'admission, des tests afin d'établir leurs difficultés d'apprentissage. Le Comité recommande :

12. Que le ministère examine la nécessité de soumettre les détenus à des tests afin d'établir, à l'admission, leurs difficultés d'apprentissage.

province et le centre correctionnel Burch pour l'Ontario. En vertu de ces programmes, les détenus ont produit de la nourriture dont la valeur en 1991-1992 était de 964 000 dollars, représentant 21 000 heures-détenus.

Le ministère a déclaré qu'un comité au sein de la division est en train d'examiner tous les programmes et services de tout le système, avec comme objectif leur rationalisation, et doit rendre public son rapport à la fin du mois de juillet. Après avoir passé en revue le rapport, le ministère prendra les décisions sur les façons de procéder au cours de l'été et au début de l'automne. Le Comité permanent des comptes publics souhaite que ce rapport s'attaque à des questions plus primordiales que celles décrites ci-dessus. Il pourrait s'agir d'une étape cruciale vers la mise en place de réformes plus importantes quant à l'amélioration de la prestation de services rentables pour les établissements pénitentiaires.

Le Comité recommande :

11. Que le ministère termine son étude sur la rationalisation des services et des programmes des services correctionnels d'ici l'automne 1994, et remette au Comité permanent des comptes publics un exemplaire du rapport correspondant. Ce rapport doit préciser les mesures à prendre ainsi que le calendrier correspondant.

OBJECTIFS MINISTÉRIELS

Les objectifs ministériels de l'ancien ministère des Services correctionnels, énoncés annuellement dans les comptes publics, consistent à «assurer la protection et la sécurité de la société et à encourager les contrevenants à des changements personnels positifs». La description des activités des programmes

de faire participer les détenus à des programmes communautaires. Le Comité estime qu'il s'agit là d'une approche utile et recommandée :

10. Que le ministère élabore des lignes directrices afin d'appuyer les directeurs dans leur décision de remettre en liberté des contrevenants pour qu'ils participent à des programmes communautaires, afin d'encourager le recours à ces programmes pour les détenus à faible risque tout en protégeant le public contre la remise en liberté prématurée de détenus à haut risque.

Réduction des dépenses

Le ministère a informé le Comité des différentes mesures de réduction des coûts qu'il a adoptées :

- La Division des services correctionnels a récemment réduit le nombre de ses régions de cinq à quatre.
- On a réduit le nombre de bureaux régionaux de probation et de libération conditionnelle de 50 à 40, même si le ministère continue à exploiter tous les locaux afin d'offrir les services à ses bénéficiaires.
- On a réduit le nombre de bibliothécaires et on a uniformisé les services de bibliothèque pour les différents types d'établissement.
- On a regroupé la formation professionnelle en quatre endroits.
- On a réduit le nombre d'employés occupant des postes non classés dans les programmes de loisirs.
- Les coûts quotidiens de la nourriture et des boissons, pour les établissements, sont passés d'une moyenne de 4,32 \$ par détenu en 1989-1990 à 3,75 \$ pour les six premiers mois de cette année.

Le ministère gère en outre des programmes autonomes partout dans la province : les trois centres principaux sont le centre correctionnel Monteith dans le Nord de l'Ontario, le centre correctionnel Rideau dans l'Est de la

pourraient purger leur peine dans la collectivité est sans doute relativement moindre que celui des autres provinces.

TABEAU 5

POURCENTAGE DES ETABLISSEMENTS CONSTRUITS APRES 1950			
Nouvelle-Ecosse	90 %	Manitoba	83 %
Ile-du-Prince-Edouard	87 %	Terre-Neuve	83 %
Ontario	87 %	Québec	79 %
Colombie-Britannique	86 %	Alberta	74 %
Nouveau-Brunswick	84 %	Saskatchewan	73 %

Source : D'après un document déposé devant le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, *Provincial Comparison - Total Population* pièce no 3/02/014, 26 janvier 1994.

Le Comité reconnaît qu'une grande proportion des contrevenants de l'Ontario purgent leur peine dans la collectivité (sous probation ou en libération conditionnelle). Il a en outre déterminé, d'après les documents remis subséquemment que, à l'exception du Québec, l'Ontario a la plus grande proportion de détenus en détention préventive de toutes les provinces, limitant ainsi le nombre de détenus qui sont admissibles à une remise en liberté. Il estime néanmoins qu'on doit tenter d'augmenter le nombre de détenus à faible risque remis en liberté afin de participer aux programmes des centres de ressources communautaires ou en vertu du Programme d'absence temporaire. Cela permettrait non seulement de réduire les dépenses de résidence mais également d'augmenter les efforts visant à la réadaptation. Les détenus remis en liberté n'ont pas seulement besoin de l'acceptation locale de la maison de transition mais également d'un système de soutien à l'intention des directeurs qui prennent les décisions. Le directeur est plus porté à faire preuve de

réserve dans son évaluation du risque de la remise en liberté d'un détenu, car une mauvaise décision peut avoir des répercussions dans toute la communauté et sur sa carrière. Le ministère a informé le vérificateur provincial qu'il était en train d'élaborer des critères visant à aider les directeurs à évaluer le risque

● L'ordonnance de service communautaire demande aux gens de participer à des travaux communautaires plutôt que d'aller en prison ou d'effectuer une restitution. En 1991-1992, ce programme était responsable de 786 000 heures de travail communautaire. D'après un salaire minimum de 7 dollars l'heure, le ministère estime la valeur de ce travail communautaire à 5,5 millions de dollars par année.

Le vérificateur provincial a remarqué que pour les contrevenants qui purgent leur peine dans un établissement, l'Ontario faisait participer, toute proportion gardée, moins de détenus que les autres provinces aux programmes communautaires comme les centres de ressources communautaires et le Programme d'absence temporaire. Par conséquent, les établissements disposaient de moins de latitudes pour fermer des cellules des centres correctionnels afin d'augmenter leur efficacité. Les informations de Statistique Canada révèlent qu'en 1991-1992, l'Ontario avait fait participer 11 pour 100 des contrevenants qui purgeaient leur peine dans un établissement à des programmes communautaires, comparativement à une moyenne de 28 pour 100 pour les autres provinces.

Le ministère a précisé que la détermination de la peine varie d'une province à l'autre. Lorsqu'on tient compte de tous les contrevenants condamnés (et non seulement des détenus condamnés à une peine d'emprisonnement comme plus haut), le pourcentage des contrevenants condamnés à une période de probation est plus élevé en Ontario que dans la plupart des autres provinces; au total, environ 87 pour 100 de tous les contrevenants de l'Ontario purgent leur peine dans la collectivité (seule la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont un pourcentage plus élevé). Par ailleurs, jusqu'à un tiers des détenus de l'Ontario sont en détention préventive, en attente de procédure judiciaire. Par conséquent, le pourcentage de contrevenants condamnés présentant un faible risque qui se trouvent dans les établissements pénitentiaires de l'Ontario et qui

ministère à rechercher des occasions de faire appel aux nouvelles technologies de façon à réaliser des économies globales; il doit toutefois s'assurer que la mise en place d'une nouvelle technologie ne se fait pas aux dépens du service.

Le Comité recommande :

9. Que le ministère travaille de concert avec les autres intervenants des systèmes judiciaires et correctionnels afin d'évaluer la possibilité d'améliorer la rentabilité du système correctionnel à l'aide des nouvelles technologies.

Programmes communautaires

Le ministère a décrit les différents types de programmes communautaires :

- Le programme correctionnel le plus important est celui de la probation, qui s'occupe en moyenne d'environ 53 000 contrevenants adultes et de 9 000 jeunes : la décision relative à la probation est rendue par les tribunaux. La participation aux programmes qui se rapportent à la violence familiale, à la conduite en état d'ébriété, etc., peut être une condition de la probation.

- Le deuxième programme le plus important est celui des libérations conditionnelles, la commission des libérations conditionnelles remettant en liberté en moyenne environ 1 800 personnes.

- Viennent en troisième les programmes axés sur les foyers de groupe, qu'on appelle également maisons de transition et centres de ressources communautaires, où les contrevenants enregistrés auprès d'un établissement vivent dans la collectivité sous une étroite supervision, à la discrétion du directeur.

- Le Programme d'absence temporaire permet aux détenus d'aller à l'école, de travailler, de recevoir des soins médicaux, de régler une crise familiale ou de prendre part à un programme de traitement, selon l'accord du directeur. Environ 800 détenus se prévalent du Programme d'absence temporaire. En 1992-1993, le taux de réussite (soit suivre le programme jusqu'à la fin, ne pas récidiver et ne pas violer les conditions) était de l'ordre de 96,7 pour 100.

L'emploi de nouvelles technologies peut augmenter l'efficacité et peut entraîner des économies d'exploitation. Sans connaître l'étendue de l'emploi actuel de la technologie par le ministère, les occasions qu'on peut mentionner sont l'emploi de caméras pour améliorer les lignes de vue dans des édifices à l'architecture inhabituelle, une plus grande automatisation des méthodes de contrôle lors de l'entrée et de la sortie des détenus de l'établissement, le maintien d'un registre central des employés et des lits disponibles dans toute la province afin d'aider à équilibrer la charge de travail ou d'augmenter les occasions de programmes d'éducation et de formation.

Un emploi de la technologie abordé par le Comité et visant à réduire les coûts est la vidéokonférence. Le ministère a décrit un projet pilote réalisé il y a quelques années et qui faisait appel à la vidéokonférence pour la détention préventive des détenus, au lieu d'avoir à les amener au tribunal et de les ramener à la prison. Le projet ne s'est pas bien imposé. À la suite d'une décision du tribunal limitant les activités juridiques pouvant être traitées par vidéokonférence, le nombre de personnes admissibles s'est trouvé réduit. Par ailleurs, le projet pilote était organisé à la prison Don qui servait plusieurs tribunaux; on se demandait si la vidéokonférence permettrait réellement de réduire le nombre de véhicules utilisés ou simplement de réduire le nombre de détenus dans chaque véhicule. Le ministère effectue une nouvelle analyse à un ou deux autres endroits, à l'aide d'une technologie améliorée. La question qui reste est celle de savoir si cette méthode peut profiter à un nombre suffisant de personnes pour justifier la dépense en immobilisations.

Le Comité estime que certaines technologies nouvelles offrent des possibilités d'économies de coût ou d'amélioration des services. En raison de l'évolution rapide de la technologie et des communications, le Comité encourage le

- les petites prisons offrent un service de détention préventive aux instances locales;
- elles offrent un avantage économique à la collectivité locale et sont souvent un employeur important de cette collectivité;
- il est plus facile pour les avocats, les membres de la famille et les amis de rendre visite aux détenus dans des prisons locales;
- les frais d'investissement pour la construction de nouveaux centres de détention régionaux se situent entre 60 000 et 100 000 dollars par lit.

Le Comité reconnaît les avantages sociaux et économiques liés au maintien des contrevenants dans leur collectivité, particulièrement dans le cas des jeunes contrevenants et pendant la période de détention préventive. Le regroupement au sein de grands centres régionaux n'est peut-être pas la solution la plus efficace dans tous les cas. Néanmoins, en raison de la conjoncture économique actuelle, si les gouvernements sont disposés à effectuer des dépenses d'infrastructure afin de favoriser la croissance économique, par exemple dans le cadre de boulotOntario ou du programme d'infrastructure du gouvernement fédéral, on peut avoir l'occasion de moderniser certains édifices ou d'en remplacer d'autres afin de pouvoir gérer les installations de façon plus rentable. Le recours aux nouvelles technologies (voir la section suivante) peut en outre faciliter la rationalisation.

Le Comité recommande :

8. Que le ministère détermine les occasions de réduire les frais d'exploitation. Lorsque ces occasions font appel à des dépenses d'investissement, le ministère doit effectuer une analyse coûts-avantages complète qui évalue les facteurs qualitatifs et quantitatifs et garantit l'amélioration des services correctionnels.

TABLERAU 4

Etablissemment	Age (capacite)	Personnel			
		Le jour		La nuit	
		Employes	Detenus	Employes	Detenus
Fort Frances	1 907 (21 lits)	2	10	2	10
Barrie	1 842 (122 lits)	7	120	4	120
Centre de detention de Toronto de l'Ouest de la communaute urbaine	1 977 (604 lits)	2	40	2	120

A l'aide de plans d'etage comme exemples, le ministere a indique que

l'architecture des vieux etablissemments avait des consequences sur des facteurs

comme la proximite des cellules ou la ligne de vue entre les agents des

services correctionnels et les detenues; si la ligne de vue est mauvaise, on a

besoin de plus d'employes pour superviser un nombre donne de detenues.

Souvent, il n'est pas possible, du point de vue architectural, de modifier

l'interieur afin d'ameliorer la supervision.

Memme si les vieilles prisons ne sont pas efficaces, les nouveaux etablissemments,

en revanche, figurent parmi les plus rentables au pays selon le ministere.

Ainsi, en ce qui a trait a l'efficacite de ses etablissemments, l'Ontario entretient

deux systemes differents.

Si les grandes prisons modernes sont efficaces, le Comite s'est demande

pourquoi le ministere n'a pas remplace les petites prisons par des grands

etablissemments modernes afin d'assurer la rentabilite. Le ministere compte

determiner les occasions de reduire les couts par des depenses d'investissement

dans le cadre de sa rationalisation a long terme du systeme. Les facteurs dont

on doit tenir compte lorsqu'on decide de fermer une prison sont les suivants :

TABEAU 3

POURCENTAGE DES ÉTABLISSEMENTS CONSTRUITS APRÈS 1950			
Alberta	100 %	Nouvelle-Écosse	67 %
Saskatchewan	94 %	Manitoba	60 %
Service correctionnel du Canada	87 %	Nouveau-Brunswick	57 %
Terre-Neuve	83 %	Ontario	44 %
Colombie-Britannique	72 %		

Source : D'après un document déposé devant le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, pièce n° 3/02/009, 25 janvier 1994.

Les niveaux de personnel de chaque établissement sont largement tributaires de la taille, de l'âge et de l'architecture de l'édifice : les établissements vieux et petits sont moins efficaces et nécessitent plus de ressources, ce qui aboutit à un rapport employé-détenu élevé. Le ministère a illustré la conséquence de l'âge et de la capacité sur le personnel en montrant le nombre d'employés nécessaires pour superviser les détenus de trois établissements pendant le jour et la nuit. Dans un grand établissement moderne (comme le centre de détention de l'Ouest de la communauté urbaine de Toronto), deux agents des services correctionnels peuvent superviser 4 fois plus de détenus que dans une institution petite et vieille (Fort Frances par exemple) pendant le jour et 12 fois plus pendant la nuit.

Le Comité estime que les coûts associés au nombre croissant de détenus souffrant de troubles mentaux est un exemple de l'obligation du ministère de réagir à des politiques ou à des mesures qui ne relèvent pas de son autorité. Le Comité souhaite par ailleurs s'assurer qu'un traitement adéquat est offert aux détenus qui souffrent de troubles mentaux. Selon le Comité, les ministères concernés doivent discuter de ces questions, et il recommande :

6. Que le ministère travaille de concert avec le ministère de la Santé et le ministère des Services sociaux et communautaires afin de s'assurer qu'un traitement adéquat est offert aux contrevenants souffrant de troubles mentaux.

7. Que le ministère travaille de concert avec le ministère de la Santé et le ministère des Services sociaux et communautaires afin de préciser les responsabilités relatives aux coûts du traitement des contrevenants souffrant de troubles mentaux.

Le traitement de schizophrènes détenus dans un établissement a été abordé par le Comité, plus particulièrement la question de l'offre de médicaments comme le rispéridone et la clozapine aux détenus, à l'aide du Formulaire du régime de médicaments gratuits de l'Ontario. Le ministère a soulevé la question lors d'une réunion interministérielle à laquelle assistait des représentants des ministères de la Santé et du Procureur général. Le Comité a par la suite appris que ces discussions avaient porté fruit et qu'on avait pris des mesures à cet effet.

Taille et âge de l'édifice

Le ministère a indiqué que les établissements étaient relativement vieux : plus de la moitié ont été construits avant 1930 et 14 ont plus de 100 ans. En comparaison, les établissements des autres provinces sont plus modernes (la plupart ont été construits après 1950).

psychologiques, et 6,7 pour 100 de plus sont atteints de troubles mentaux graves. Ce nombre a augmenté en raison de la politique gouvernementale de désinstitutionnalisation. Le ministère a travaillé de concert avec le ministère de la Santé et le ministère des Services sociaux et communautaires afin de répondre aux besoins des détenus souffrant de troubles mentaux.

Le ministère a décrit son réseau de services psychiatriques, médicaux, de soins infirmiers, etc., présent dans toute la province. Chaque établissement est doté de méthodes pour répondre aux besoins individuels en matière de santé. Par ailleurs, le ministère a mis en place ses propres centres de traitement :

- L'Institut correctionnel de l'Ontario, à Brampton, qui comprend 220 lits;
- deux centres de traitement et d'évaluation de 84 lits à Guelph et sur les lieux du centre correctionnel Rideau;
- un centre de traitement de 96 lits à Sault Ste. Marie, jumelé au Service correctionnel du Canada (48 lits chacun, recevant un financement égal et entièrement gérés par l'Ontario);
- un centre de traitement pour les femmes de 23 lits à Vanier;
- un centre de traitement de 26 lits pour les détenus à sécurité maximale au centre correctionnel Millbrook près de Peterborough;
- un centre de traitement de 16 lits pour les francophones au centre de détention d'Ottawa-Carleton.

Lorsque les détenus sont en détention provisoire ou ne sont incarcérés que pour une courte période, le traitement est amorcé par le réseau des services. Une fois la sentence rendue, on peut transférer les détenus à un autre établissement de traitement. Lorsqu'ils sont remis en liberté, le ministère s'efforce de les transférer à un centre de traitement adéquat de la collectivité.

Chaque établissement a respecté son propre programme de gestion de l'assiduité et aucun modèle général ne s'est imposé pour tous les établissements. Le ministère a reconnu le besoin de déterminer un modèle des meilleures pratiques et a mis sur pied un comité qui a passé en revue le programme de chaque établissement afin d'élaborer un modèle unique.

L'objectif est de terminer l'élaboration du modèle au printemps, afin que tous les établissements puissent le mettre en application.

Le Comité appuie les actions du ministère relativement à l'élaboration des meilleures pratiques pour la surveillance de l'assiduité dans tous les établissements. Le Comité recommande au ministère, une fois le modèle mis en application, de surveiller de près l'assiduité afin de s'assurer de l'efficacité du modèle pour gérer le nombre de jours de congé de maladie. Parallèlement, le Comité estime que le ministère doit continuer son analyse des conditions sous-jacentes au milieu de travail qui sont responsables d'un nombre élevé d'absences et doit prendre des mesures pour améliorer les causes ainsi que les symptômes du problème. Le Comité recommande :

4. Que le ministère mette en place un programme de gestion de l'assiduité unique et plus efficace, dès que possible, puis passe en revue ce programme régulièrement au cours d'une période de trois ans, afin de s'assurer que le modèle choisi permet d'atteindre les résultats voulus.
5. Que le ministère entreprenne l'analyse des conditions du milieu de travail, en vue d'atténuer les conditions qui contribuent à l'absentéisme.

Détenus souffrant de troubles mentaux

Selon les meilleurs calculs du ministère, au moins 15 pour 100 des détenus souffrent de troubles mentaux qui exigent des services psychiatriques ou

Le ministère a reconnu que l'assiduité a été un facteur important pour les établissements pénitentiaires depuis longtemps et a souligné qu'il est résolu à réduire le niveau d'absentéisme. Le nombre moyen de jours de congé de maladie par employé est relativement élevé car le travail est difficile et stressant, et les employés risquent de se blesser dans le cadre de leur travail. Le nombre élevé de jours de congé de maladie traduit peut-être les conséquences du travail par roulement sur la santé et le contact avec les détenus qui parfois ont des problèmes de santé. Le ministère travaille de concert avec le SEBFPQ afin d'étudier la question des conditions de travail stressantes.

Le ministère a en outre expliqué que la question de l'examen et de la surveillance de l'assiduité est complexe, exige une main-d'oeuvre considérable et qu'on peut mettre deux ou trois ans pour déterminer qu'un employé fait preuve d'abus. On doit respecter certaines méthodes et on a défini des lignes directrices à la suite des décisions d'arbitrage. Une des difficultés de la surveillance des congés de maladie provient du fait que certains employés s'opposent à ce que la direction leur pose des questions sur leur maladie et sur le bien-fondé du recours à un congé de maladie auquel ils ont droit. En outre, on ne peut pas forcer les employés à dévoiler des informations sur leur santé. En vertu de la convention collective, la direction peut exiger un certificat médical après une absence de cinq jours, si on soupçonne qu'il y a abus, la direction peut demander le certificat à tout moment mais doit aussi être en mesure de justifier ses soupçons. Une méthode à laquelle la direction a recours pour obtenir les informations de santé dont elle a besoin consiste à envoyer une lettre au médecin décrivant les exigences du travail et lui demandant d'évaluer la personne en fonction de ces critères. Une question que le ministère souhaite intégrer à ces critères se rapporte à l'assiduité régulière au travail.

services correctionnels. Les documents fournis par le ministère révèlent que le nombre moyen annuel de jours de congé de maladie par employé, pour tous les établissements, varie de 6,3 à 14,4 pour la période de trois ans de 1991 à 1993. Les dossiers communiqués par le Conseil de gestion du gouvernement démontrent qu'en 1992, le nombre moyen de congés de maladie de courte durée par employé pour les établissements était plus élevé que pour les Services correctionnels dans l'ensemble ou à l'échelle du gouvernement (se reporter au tableau 2).

Une amélioration de l'assiduité peut contribuer à réduire les frais de personnel. Le vérificateur provincial a remarqué qu'un mécanisme de contrôle important dont les établissements peuvent se doter est un comité d'examen de l'assiduité au travail qui a pour tâche de surveiller l'assiduité du personnel. Toutefois, le vérificateur a conclu que le niveau de surveillance et du suivi de l'assiduité varie entre les établissements visités; l'établissement qui a connu le plus de succès dans la réduction des jours de congé de maladie effectuait une surveillance adéquate de l'assiduité, faisait parvenir des lettres d'avertissement et congédiait les personnes qui exagéraient de façon régulière. Il a recommandé au ministère de resserrer sa surveillance des congés de maladie et de mettre au point un processus disciplinaire cohérent.

TABLEAU 2

MOYENNE DES CONGÉS DE MALADIE DE COURTE DUREE PAR EMPLOYE 1992	
Etablissement : Unité de négociation	Cadres 14,4 10,3
Services correctionnels : SEEFPO	Cadres 10,2 6,9
Tous les ministères : SEEFPO	Cadres 10,5 6,6

Sources : (1) Documents fournis par la sous-solliciteuse générale et sous-ministre des Services correctionnels accompagnés d'une lettre au greffier du Comité permanent des comptes publics en date du 7 avril 1994, pièce 3/02/023.
(2) Tableaux fournis par le Conseil de gestion du gouvernement au Service de recherches de l'Assemblée législative.

avantages sociaux, il doit disposer de pouvoirs supplémentaires pour gérer ces dépenses qui à l'heure actuelle échappent à son contrôle. Le Comité reconnaît toutefois que cet aspect de la responsabilité est une question plus vaste qui relève du gouvernement dans son ensemble. Tant que cette question ne sera pas abordée à l'échelle du gouvernement, le ministère devra travailler de concert avec le Conseil de gestion afin de s'assurer que la rémunération et les avantages sociaux des employés des établissements pénitentiaires se comparent à ceux des autres provinces et correspondent aux qualifications et à l'expérience nécessaires. Ainsi, le Comité recommande :

3. **Que le ministère, en collaboration avec le Conseil de gestion du gouvernement, prenne des mesures afin de s'assurer que les niveaux de salaire et d'avantages sociaux des employés des établissements pénitentiaires soient adéquats.**

Assiduité

Le ministère a indiqué que, en vertu de la convention collective, les employés ont droit à six jours de congé de maladie avec plein salaire par année. Le besoin d'assurer la sécurité exige, lorsqu'un agent des services correctionnels est absent ou en congé de maladie, de le remplacer afin que le poste soit occupé en tout temps. Souvent, on doit rémunérer l'agent supplantant en temps supplémentaire. Les dépenses en salaire pour le personnel additionnel requis en raison de l'absence d'employés ont une influence sur les frais de personnel. Le vérificateur provincial a remarqué, dans son examen, qu'au cours de l'exercice 1991-1992, le recours aux congés de maladie de courte durée a coûté des au ministère plus de 12 millions de dollars en salaires et en heures supplémentaires.

Les jours de congé de maladie des huit établissements visités par le vérificateur provincial variaient de 4,5 à plus de 20 jours par agent des

est faible peuvent être appliquées à des établissements dont ce rapport est élevé afin d'augmenter leur efficacité.

2. Que le Ministère prenne les mesures qui s'imposent pour ramener à un niveau efficace le rapport employé-détenu élevé, d'après les informations obtenues dans le cadre de l'examen et de l'analyse de son personnel et après avoir passé en revue les pratiques d'autres provinces.

Salaires et avantages sociaux

Le vérificateur provincial a conclu que les salaires et les avantages sociaux des agents des services correctionnels de l'Ontario sont les plus élevés des provinces canadiennes : au moment de la vérification, le salaire annuel des agents des services correctionnels de l'Ontario était de 36 200 à 44 500 \$. En comparaison, le Service correctionnel du Canada verse à ses agents un salaire annuel qui varie entre 28 300 et 38 700 \$. En outre, les augmentations de salaire des agents des services correctionnels de l'Ontario au cours de la période de 10 ans étudiée ont été supérieures de près de 20 pour 100 au taux d'inflation.

Le ministère a fait remarquer au Comité que les salaires sont déterminés par le Conseil de gestion et non par le ministère. Il a en outre précisé que dans de nombreux cas, les règlements salariaux ont correspondu au taux d'inflation mais a admis que, dans certains cas, les augmentations étaient plus élevées que le taux d'inflation ou que les arbitres avaient accordé des augmentations généreuses. Les niveaux élevés de salaire résultent de plusieurs décisions.

Le Comité sait que le ministère n'a pas participé à la négociation des salaires. Néanmoins, les salaires et les avantages sociaux ont une influence décisive sur les frais de personnel et ont fait partie du processus de vérification. Le Comité estime que si le ministère doit être tenu responsable des salaires et des

Un autre facteur qui influe sur le rapport employé-détenu se rapporte à l'équilibre de l'offre et de la demande. La demande de lits est effectuée par le système judiciaire et ne relève aucunement du ministère, mais le ministère doit pouvoir offrir les lits et le personnel selon les besoins. Le ministère doit par conséquent disposer en tout temps d'un personnel suffisant. De même, le recours à des peines discontinues pose des problèmes en matière de personnel. Le centre correctionnel Mimico, par exemple, garde 300 contrevenants qui ne se présentent que la fin de semaine.

Le ministère a indiqué qu'il est en train d'effectuer un examen de son personnel. L'analyse initiale est terminée et le ministère passe en revue chaque poste pour s'assurer de sa nécessité et évaluera en outre les horaires afin de tenter d'augmenter leur efficacité.

Le Comité a exprimé son inquiétude face un nombre relativement élevé d'employés des établissements de l'Ontario. Il a applaudi l'examen du personnel entrepris par le ministère ainsi que les autres propositions de rationalisation, et il incite par ailleurs le ministère à ne reculer devant rien pour rationaliser son personnel et surveiller constamment le nombre d'employés nécessaires. Étant donné qu'il doit prendre en charge un nombre de détenus qui peut varier, le ministère pourrait choisir de conserver un personnel de base pour un établissement et faire appel à un contingent d'employés des services correctionnels, de programmes et de traitement pour chaque région, qui pourraient se déplacer d'un établissement à l'autre selon la demande.

Le Comité recommande :

1. Que le ministère enquête afin de déterminer si les méthodes préconisées par les établissements dont le rapport employé-détenu

TABLEAU I

ETABLISSEMENT D'APRES LE RAPPORT EMPLOYE-DÉTENU				
Etablissement	Date d'ouverture	Capacité (10 janv. 1994)	Employés	Employé : détenu à pleine capacité
Prison de Perth	1862	15	37	2,47
Centre des jeunes Bluewater	1975	111	191	1,72
Prison de Fort Frances	1907	21	33	1,57
Centre des jeunes de Brookside	1948	109	169	1,54
Centre des jeunes Cecil Facer	1971	98	151	1,54
Centre de traitement du Nord	1990	96	143	1,49
Centre des jeunes Sprucedale	1962	90	134	1,49
Prison/centre pour jeunes contrevenants de Brockville	1842	36	53	1,47
Prison de Stratford	1886	30	41	1,37
Prison de Cornwall	1834	33	45	1,36
Prison de Lindsay	1863	35	44	1,26
Prison de L'Orignal	1825	32	38	1,19
Prison de Pembroke	1867	37	41	1,11
Centre Vanier pour femmes/jeunes contrevenants	1969	166	180	1,08
Haileybury	1928	40	43	1,08
Centre correctionnel Millbrook	1957	250	245	0,98
Prison de Parry Sound	1878	45	43	0,96
Prison de Peterborough	1842	52	49	0,94
Prison de Barrie	1842	122	112	0,92
Sault Ste. Marie	1914	94	85	0,90
Prison de Whithby	1959	128	115	0,90
Prison/centre pour jeunes contrevenants de Thunder Bay	1919	119	105	0,88
Prison/centre pour jeunes contrevenants de Kenora	1926	111	97	0,87
Prison d'Owen Sound	1869	50	43	0,86
Centre correctionnel/Détention protégée/Adult Treatment Unit de Guelph	1915	547	469	0,86
Prison Walkerton	1866	50	42	0,84
Prison de Chatham	1849	50	42	0,84
Prison de Sarnia	1961	63	52	0,83
Prison de Coburg	1906	50	41	0,82
Centre de détention de Wellington	1980	122	98	0,80
Centre de détention de Waterloo	1952	96	77	0,80
Centre de détention/centre pour JC d'Elgin-Middlesex	1977	340	270	0,79
Institut correctionnel de l'Ontario	1973	228	179	0,79
Centre correctionnel et Unité de traitement Rideau	1947	292	227	0,78
Centre de détention de l'Ouest de la CU de Toronto	1977	604	461	0,76
Centre de détention/centre pour JC de Niagara	1978	201	151	0,75
Centre de détention/centre pour JC de Hamilton-Wentworth	1978	392	291	0,74
Prison de Sudbury	1930	153	108	0,71
Centre correctionnel Burch	1948	244	171	0,70
Centre correctionnel Brantford	1852	83	57	0,69
Centre correctionnel de Thunder Bay	1926	156	98	0,63
Centre de détention/centre pour JC de Quinte	1971	228	140	0,61
Complexe Montclair	1946	230	139	0,60
Centre de détention de l'Est de la CU de Toronto	1977	408	246	0,60
Complexe Maplehurst	1975	713	424	0,59
Centre de détention/centre pour JC d'Ottawa-Carleton	1972	354	209	0,59
Prison/centre pour jeunes contrevenants de Windsor	1925	143	79	0,55
Prison de North Bay	1930	98	53	0,54
Prison de Toronto	1958	504	258	0,51
Centre correctionnel Mimico	1952	561	235	0,42
Camp Hillisdale	1957	50	18	0,36

Source : D'après les pièces 3/02/010 et 3/02/023, pages 12-13, fournies par le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels, et déposées auprès du greffier du Comité permanent des comptes publics le 25 janvier 1994 et le 14 avril 1994, respectivement.

Le ministère a déclaré que les centres pour jeunes contrevenants et les centres de traitement exigeaient le plus de personnel; les centres correctionnels ont un rapport employé-détenu élevé en raison des programmes offerts à ces endroits, tandis que ce rapport est le moins élevé dans les prisons et les centres de détention où le personnel se borne à jouer le rôle de surveillant correctionnel.

Nous avons établi le tableau 1 d'après les données fournies par le ministère sur le nombre total d'employés (personnel correctionnel, clinique, des programmes et administratif), la capacité et la date de construction de chaque établissement. Il donne un indicateur approximatif du rapport employé-détenu de chaque établissement. Le tableau démontre que, comme l'a indiqué le ministère, bon nombre des établissements qui ont un rapport élevé figurent parmi les plus anciens, ou encore parmi les centres de traitement ou pour jeunes contrevenants. Toutefois, le Comité fait remarquer que certains édifices anciens et certains établissements pour jeunes contrevenants figurent parmi ceux qui ont un rapport employé-détenu faible, par exemple la prison de Brantford, la prison et le centre pour jeunes contrevenants de Windsor. Certaines pratiques préconisées par ces établissements peuvent peut-être servir à d'autres pour réduire le nombre d'employés nécessaires.

- Le nombre de personnes qui ont commis des infractions graves a augmenté, ce qui a des conséquences sur la façon de fonctionner des établissements.
- L'augmentation de 500 à 600 nouveaux employés découle de l'incorporation aux niveaux de personnel de postes non classés dont on n'avait pas tenu compte pour l'année témoin 1982-1983.
- Facteurs relatifs à l'hygiène et à la sécurité du travail.

Le Comité estime que ces explications ne justifient pas entièrement l'embauche de 2 900 employés supplémentaires et s'est montré inquiet car le ministère ne semblait pas connaître les raisons de l'embauche de tout ce personnel. Il s'est par exemple demandé pourquoi l'accélération des procédures judiciaires (à la suite de la décision Askov) avait fait augmenter le nombre d'employés nécessaires quand en fait le nombre de contrevenants ne change pas et risque même de diminuer à la suite de l'abandon d'affaires judiciaires en raison de retards. Qui plus est, comme l'a remarqué le vérificateur provincial, la mise en application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* entre 1985 et 1988 n'a pas fait augmenter de façon considérable le nombre de détenus, car le ministère avait déjà la responsabilité des contrevenants de 16 et 17 ans avant la mise en oeuvre de cette loi.

Un autre facteur qui détermine le nombre total d'employés est le rapport employé-détenu. Le vérificateur provincial a conclu qu'en moyenne l'Ontario a le rapport employé-détenu le plus élevé de toutes les provinces, soit 0,85 employé par détenu, par rapport à 0,61 pour l'ensemble des provinces. Le ministère a expliqué que le rapport employé-détenu peut varier d'un établissement à l'autre. La piètre conception des petites et anciennes prisons de l'Ontario, comme nous le faisons valoir plus loin dans le présent rapport, exige davantage de personnel que les édifices plus récents. Les différentes

Nombre d'employés

Au cours de la période pendant laquelle les coûts d'exploitation réels ont augmenté de 83 pour 100 (1982-1983 à 1991-1992), le nombre d'employés des établissements a grimpé de 73 pour 100, mais le nombre de détenus n'a augmenté que de 28 pour 100. Le vérificateur provincial a conclu que l'augmentation exagérée de personnel était la raison principale de la hausse considérable des frais d'exploitation.

Lorsque le Comité lui a demandé d'expliquer la raison de l'embauche de 2 900 employés au cours de la période de 10 ans, le ministère a appuyé de détails l'explication donnée précédemment au vérificateur provincial.

- La *Loi sur les jeunes contrevenants*, qui est entrée en vigueur en 1985, a augmenté la charge de travail du ministère et a exigé l'embauche de 915 employés supplémentaires. Environ 500 de ces employés ont été mutés du ministère des Services sociaux et communautaires. Quant aux autres, ils ont été engagés pour respecter les exigences de la nouvelle loi : les jeunes contrevenants devraient être logés dans des établissements distincts et leurs dossiers devraient être traités individuellement.

- À la suite de la décision Askov rendue en 1990, le système pénitentiaire a pris en charge un nombre considérable de personnes additionnelles. Les changements les plus importants sont survenus dans le Sud de la province où le système avait déjà du mal à répondre aux besoins. Le ministère a augmenté la capacité du système et a ainsi embauché d'autres employés et employées.

- Le nombre de contrevenants qui souffrent d'incapacité mentale ou de troubles de développement exigeant d'autres soins a augmenté, faisant ainsi grimper la charge de travail du personnel. Au moins 15 pour 100 des détenus (soit environ 1 000 à 1 500 en moyenne) souffrent d'une maladie mentale qui nécessite des soins psychiatriques ou psychologiques, et 6,7 pour 100 des détenus (environ 500) sont atteints de troubles mentaux graves qui, dans de nombreux cas, exigent une hospitalisation.

Le bureau du vérificateur provincial avait effectué un examen en 1987, à la suite de la mise en application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

GESTION ET CONTRÔLE DES COÛTS

Le vérificateur provincial a remarqué une augmentation des coûts du Programme des services en établissement. Les dépenses d'exploitation sont passées de 157 à 420 millions de dollars entre 1982-1983 et 1991-1992, ce qui représente une augmentation réelle (en tenant compte de l'inflation) de 83 pour 100, tandis que le nombre de détenus a augmenté de 28 pour 100 pendant la même période. Par surcroît, le programme de l'Ontario s'est avéré relativement plus coûteux que ceux des autres provinces, le coût moyen par jour pour chaque détenu en 1991-1992 étant de 140 \$, soit 43 pour 100 plus élevé que la moyenne des autres provinces, qui se situe à 98 \$. Le ministère a informé le vérificateur provincial que ces coûts élevés étaient imputables aux frais de personnel, à l'inefficacité des édifices et à un faible recours aux programmes communautaires.

Frais de personnel

Étant donné que les frais de personnel représentent plus de 70 pour 100 des coûts d'exploitation pour la plupart des établissements correctionnels du Canada, selon le vérificateur provincial, le contrôle des frais de personnel aura des conséquences importantes sur les coûts totaux des services correctionnels comme le programme de l'Ontario. On détermine les frais de personnel d'après le nombre d'employés et le salaire qui leur est versé, de même que d'après les coûts associés à leur absence du travail.

- si les ressources financières, humaines et physiques consacrées à la garde et à la réinsertion sociale des détenus étaient gérées de manière économique et efficace; et
- si le ministère mesurait et établissait un rapport sur la réalisation de ses objectifs ministériels, à savoir «assurer la protection et la sécurité de la société et encourager les contrevenants à des changements personnels positifs.

Les conclusions générales de la vérification, par rapport à ces objectifs, sont les suivantes :

- Le ministère n'a pas complètement justifié son augmentation de personnel, dont le rythme a été considérablement plus élevé que celui de l'augmentation du nombre de détenus.
- Le rapport employé-détenu de l'Ontario, de même que les salaires et les avantages sociaux des agents de correction, sont plus élevés que ceux des autres provinces et du gouvernement fédéral.
- Le nombre de jours de congé de maladie et les coûts en temps supplémentaire associés à l'embauche de remplaçants représentent un problème pour de nombreux établissements.
- Bon nombre de prisons de l'Ontario sont petites, vieilles et moins efficaces que les grands édifices modernes dont sont dotées certaines autres provinces.
- L'Ontario fait participer une proportion moindre de ses détenus aux programmes communautaires que la plupart des autres provinces, même si on estime souvent que ces programmes sont rentables.
- Le nombre de détenus souffrant de troubles mentaux est en hausse du fait de la politique gouvernementale de désinstitutionnalisation.
- Le ministère ne s'est pas muni d'indicateurs efficaces qui auraient permis l'évaluation de l'atteinte de son objectif d'encourager les contrevenants à apporter des changements positifs à leur vie.
- La plupart des établissements passés en revue font preuve de lacunes quant aux politiques et aux méthodes en matière de sécurité.

Profil des contrevenants

Au moment de la vérification, le ministère supervisait plus de 62 000 contrevenants. Seulement 13 pour 100 de ceux-ci étaient incarcérés et la durée moyenne de leur sentence était de 75 jours pour les hommes et de 56 pour les femmes. Les autres contrevenants (soit 87 pour 100) vivent dans la collectivité, la majeure partie étant en période de probation, les autres en libération conditionnelle ou bénéficiant d'une permission de sortir.

Il y a en moyenne environ 8 000 prisonniers dans les établissements pénitentiaires de l'Ontario, dont 30 pour 100 sont en attente de procédure judiciaire. Il y a 50 établissements de garde en milieu fermé : prisons, centres de détention, centres correctionnels, centres de traitement et centres des jeunes autonomes. De plus, on compte 54 résidences de garde en milieu ouvert pour les jeunes contrevenants, 134 bureaux de probation et de libération conditionnelle et 45 foyers communautaires.

En règle générale, les contrevenants sont jeunes (moins de 30 ans) et ce sont des hommes (plus de 90 pour 100) possédant une éducation au-dessous de la moyenne (10^e année) et de faibles aptitudes à la lecture et à l'écriture. En outre, bon nombre ont des problèmes de santé, notamment la toxicomanie et l'alcoolisme, et environ 15 pour 100 ont besoin de soins psychologiques ou psychiatriques.

EXAMEN DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

En 1993, le bureau du vérificateur provincial a passé en revue le programme des services des établissements pénitentiaires afin de déterminer :

Le Comité tient à remercier tous les témoins d'avoir répondu à ses questions et d'avoir partagé leurs connaissances et leur expérience, de même que le vérificateur provincial et son personnel pour leur aide.

HISTORIQUE

Programme des services en établissement

Le Programme des services en établissement est un programme de la Division des services correctionnels du ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels (le ministère des Services correctionnels au moment de la vérification). La division offre un éventail de programmes de garde, de traitement et de réadaptation à l'intention des contrevenants adultes (18 ans et plus) qui ont été condamnés à des peines d'emprisonnement d'un maximum de deux ans moins un jour, de même que des programmes et des locaux spéciaux pour les adolescents de 16 et 17 ans comme l'exige la *Loi sur les jeunes contrevenants*. La division supervise en outre les prévenus qui sont en attente d'un procès, du prononcé de la sentence, d'un transfert, d'une expulsion ou d'autres procédures judiciaires.

Au moment de la vérification, les services en établissement avaient 6 800 employés, dont environ 80 pour 100 provenaient de l'ancien ministère des Services correctionnels. En outre, environ 5 000 bénévoles participent aux programmes de réadaptation du ministère. Pour l'exercice 1991-1992, les dépenses totales de l'ancien ministère des Services correctionnels s'élevaient à 583 millions de dollars, dont 420 millions pour le Programme des services en établissement. Les dépenses prévues pour les services en établissement étaient de 427 millions pour 1993-1994 et de 414 millions pour 1994-1995.

INTRODUCTION

Le Comité permanent des comptes publics a organisé des audiences en janvier 1994 sur le Programme des services en établissement de l'ancien ministère des Services correctionnels (devenu aujourd'hui le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels) d'après les conclusions précisées à l'article 3.17 du *Rapport annuel 1993* du bureau du vérificateur provincial. Le Comité a discuté des questions soulevées dans le rapport du vérificateur provincial avec la sous-solliciteure générale et sous-ministre des Services correctionnels, de même qu'avec des fonctionnaires de la Division des services correctionnels du ministère :

Michèle Noble, sous-solliciteure générale et sous-ministre des Services correctionnels

Neil McKerrell, sous-ministre adjoint, Division des opérations

John O'Brien, directeur, Direction des programmes destinés aux contrevenants

Dr Paul Humphries, conseiller médical principal et directeur du service de consultation médico-sociale

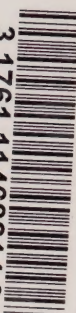
Kurt Jensen, directeur, élaboration de programme, Direction des programmes destinés aux contrevenants

Don Page, directeur régional, région de l'Ouest

Tom Watson, surintendant, Institut correctionnel de l'Ontario

Outre les discussions à Queen's Park, les membres du Comité ont visité la prison de Toronto afin de voir de près un des établissements sur lesquels porte la discussion. Le Comité apprécie l'aide apportée par M. Fred Williams, surintendant, et son personnel lors de la visite, qui a énormément aidé à comprendre les détails de l'exploitation quotidienne d'une prison en Ontario.

3 1761 11468214 9



3^e session, 35^e législature
43 Elizabeth II

(Section 3.17, Rapport annuel du vérificateur provincial de 1993)

RAPPORT SUR LES SERVICES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario